Die Grundrechte und Grundpflichten der Ausländer

nach der Weimarer Reichsverfassung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

Vorgelegt von

Moses Harz

Referendar in Berlin

Berlin 1930

R.UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau
Berichterstatter: Prof. Dr. Hans Helfritz
Abgeschlossen am 28. Februar 1930

Druck der Vernay A.-G., Wien IX., Canisiusgasse 8—10.

Meinen lieben Eltern!

Inhalt.

Einleitung: Seite

§ 1. Der Bedeutungswandel der Grundrechte . . . 7

Allgemeiner Teil: Die Geltung der Grundrechte und Grundpflichten für die Ausländer im allgemeinen 11

§ 2. Völkerrecht und Landesrecht 11
Die staatsrechtliche Behandlung des Themas . . 20
§ 3. Der Zustand vor der Weimarer Reichsverfassung 20
1. Die geschichtliche Entwicklung 20
2. Die Geltung der Grundrechte für die Ausländer, insbesondere nach der preußischen Verfassungsurkunde von 1850 24
§ 4. Der Zustand nach der Weimarer Reichsverfassung 28

Besonderer Teil: Die Geltung der Grundrechte und Grundpflichten für die Ausländer im einzelnen 53

I. Die Grundrechte der Ausländer 53

§ 5. Die Frage des Wohnrechtes 53
1. Aufenthalt und Niederlassung 56
2. Die Freizügigkeit 63
3. Paß- und Meldewesen 64
4. Auswanderung 66
5. Ausweisung 68
Abweisung 79
6. Auslieferung 81
§ 6. Die individuellen Freiheitsrechte 86
1. Die Unverletzlichkeit der Freiheit 86
2. Die Unverletzlichkeit der Wohnung 90
3. Die Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses . . 91
§ 7. Die Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung 91
1. Die Verehelichungsfreiheit 91
2. Die Gewerbefreiheit 95
3. Die Freiheit des Eigentums und seines Erwerbes 102
§ 8. Die Freiheit der geistigen Bewegung 111
1. Die Freiheit der Meinungsäußerung 111
2. Die Religions- und Kultusfreiheit 117
3. Die Freiheit der Kunst und Wissenschaft . . . 121

Seite

§ 9. Das Vereins- und Versammlungsrecht 123
1. Nach dem Vereinsgesetz und der Reichsverfassung 123
2. Die religiöse Vereinsfreiheit 128
3. Die Koalitionsfreiheit 131
§ 10. Die demokratisch-politischen Rechte des Einzelnen 132
1. Die Gleichheit vor dem Gesetz 132
2. Das Petitionsrecht 135
3. Das Recht der Entschädigung bei Amtspflichtverletzungen 140
§ 11. Das strafrechtliche Grundgesetz 143
§ 12. Die freie Entwicklung der fremden Volksteile . . 144
§ 13. Die übrigen Grundrechte 145

II. Die Grundpflichten der Ausländer . . . 148

§ 14. 1. Der Gehorsam vor dem Gesetz 148
2. Die Dingpflicht, die Wehrpflicht und die Steuerpflicht 150
3. Die Schulpflicht 152
4. Die Arbeitspflicht und die übrigen Grundpflichten 154
§ 15. Schlußbetrachtung 155

Schrifttum-Verzeichnis 157
Lebenslauf 163

Einleitung.

§ 1. Der Bedeutungswandel der Grundrechte[1].)

Wissenschaft und Praxis hatten die Neigung, die grundrechtlichen Verfassungssätze[2]) als Vielheit von Bestätigungen, Beteuerungen und Ermahnungen aufzufassen, denen nur ausnahmsweise und in bescheidenem Maße unmittelbar verbindliche Rechtsnormen entnommen werden können[3]). „Derartige Bestimmungen kommen als Gesetze, aus denen in praktisch brauchbarer Weise Rechte und Pflichten hergeleitet werden können, zumeist gar nicht in Betracht[4]). Ihre unbeständige, verschwommene Ausdrucksweise erlaubt keine juristisch korrekte Anwendung. Ihre Bedeutung ist wesentlich darin zu erblicken, daß sie eine Exemplifikation des konstitutio-

---

[1]) Mit Rücksicht auf die vorhandenen ausführlichen Darstellungen der historischen Entwicklung des Fremdenrechtes sehen wir von einer einleitenden Behandlung dieser Frage ab. Vgl. hiefür insbesondere Weck in Schlegelbergers Handbuch, Bd. 1, S. 313 ff; ferner auch Hirschfeldt, S. 21 ff; Boltze, S. 7 ff; Zorn, S. 12 ff; Klimke, S. 1 ff.

[2]) Über die Bedeutung der Grundrechte besteht in der Wissenschaft seit jeher Streit (vgl. die Darstellungen bei A. Zorn, S. 28 ff; Helfritz, S. 53, 129 ff [134 Anm. 1]; Beutner, S. 2 ff; Stier-Somlo-Nipp, I, S. 165 ff, 172 ff). Auf die im einzelnen vertretenen Meinungen und ihr Für und Wider einzugehen, würde zu weit führen. Das ist auch gar nicht notwendig. Für uns ist allein wesentlich, festzustellen, daß die Grundrechte nach allen Ansichten Rechtscharakter besitzen, so daß von ihnen rechtliche Wirkungen ausgehen können. Der Umfang und die praktische Bedeutung dieser Wirkungen ist hier nicht zu prüfen, sondern bei der Behandlung eines jeden Grundrechtes in Verbindung mit der Spezialgesetzgebung des Reiches und der Länder, sowie der vorhandenen Staatsverträge im einzelnen darzulegen.

[3]) Thoma-Nipp. I, S. 3 f, und die dort angeführten, insbesondere Anm. 3 und 4. Lohmann, S. 17.

[4]) A. M. A. Zorn, S. 34, und die dort angeführten, nach denen die Grundrechte, soweit sie etwas gewähren, als Rechtssätze anzusehen sind.

nellen Prinzips enthalten[5]) — daher die Hinweise auf das Gesetz —, was aber viel wichtiger ist, sie geben der gesetzgebenden Arbeit der nächsten Jahre ein Programm auf den Weg."[6]) Dieses bindet die gesetzgebenden Faktoren jedoch nicht, sondern ist nur eine Direktive, die auf einen Monolog, einen guten Vorsatz des Gesetzgebers hinausläuft[7]).

Bei der Schaffung des Grundrechtskataloges der Weimarer Reichsverfassung spielten diese Gedanken noch eine große Rolle und hatten eine starke Gegnerschaft gegen seine Aufnahme in die Reichsverfassung zur Folge[8]). Aber schon während der Beratung und insbesondere später, bei der Anwendung der Grundrechte kam immer mehr und mehr zum Ausdruck, daß ihnen eine höhere Bedeutung zuzusprechen ist, als denen der früheren Verfassungen. „Den Grundrechtsnormen kommt trotz ihrer inhaltlichen Verschiedenheit eine gewisse durch ihre verfassungspolitische Intention und Funktion vermittelte Einheitlichkeit zu, die ihre Auslegung als Rechtssätze und nicht bloß als ethisch-politische Empfehlung verlangt. Wenn nicht Treu und Glauben verletzt werden sollen, so muß die Jurisprudenz von mehreren mit Wortlaut, Dogmen- und Entstehungsgeschichte vereinbaren Auslegungen einer Grundrechtsnorm allemal derjenigen den Vorzug geben, die die juristische Wirkungskraft der betreffenden Norm am stärksten entfaltet[9])". Das gesamtrechtliche Denken soll mit den in den Grundrechten getroffenen rechtspolitischen Entscheidungen, die in verhältnismäßig wenigen Sätzen den Kern der gesamten deutschen Rechtsordnung zusammenpressen[10]) und die höchste Rechtsbeständigkeit gegenüber Rechtsnormen niederer Ordnung genießen[11]), durchsetzt werden.

Die Anwendung dieser Grundanschauung im praktischen Rechtsleben ist in der Rechtsprechung des Reichs-

[5]) Vgl. hiezu O. Mayer, Bd. 1, S. 75, Anm. 11: „Der Wert der Grundrechte besteht darin, daß ein Gesetz notwendig ist, wenn etwas geschehen soll."

[6]) So: Lohmann, S. 16; A. M. A. Zorn, S. 34, und die dort angeführten, vgl. Anm. 4 und 5.

[7]) Anschütz, Gegenwärtige Theorien, S. 52, vgl. auch S. 97.

[8]) Vgl. die Debatte in der 54. u. 57. Sitzung der Nationalversammlung bei Mack, S. 6 ff; ferner Preuss, S. 88 ff.

[9]) So: Thoma-Nipp, I, S. 9 ff (12): Smend, S. 128; Hensel, S. 4; vgl. aber Helfritz, S. 53, Anm. 1, 129 ff.

[10]) Hensel, S. 28.

[11]) Hensel, S. 15: Smend, S. 108.

gerichtes als erreicht anzusehen[12]), da das Reichsgericht sich im Zweifel für die Aktualisierung der einzelnen Grundrechtsnormen und damit auch des Grundrechtssystems als solchem ausgesprochen hat[13]). Zur Aktualisierung und Positivierung der Grundrechte hat die Anerkennung des richterlichen Prüfungsrechtes hinsichtlich der Gültigkeit der anzuwendenden Gesetze[14]) viel beigetragen. Die Grundrechte sind auf diese Weise zu größter Bedeutung für die Praxis des Rechtslebens gelangt und nicht mehr aus ihm wegzudenken. In diesem Zusammenhang sei nur an den großen Einfluß, den die drei „Rechtswegartikel“ [15]) gewonnen haben, erinnert.

Angesichts dieser Entwicklung ist es bei der großen Zahl von Ausländern[16]), die in Deutschland leben, von Wichtigkeit festzustellen, ob und inwieweit diese durch die Grundrechte berechtigt und verpflichtet werden. Dabei haben wir zuerst zu prüfen, ob für Deutschland eine grundsätzliche Verpflichtung besteht, die Ausländer hinsichtlich der Grundrechte den Inländern gleichzustellen. Man kann natürlich einwenden, die von uns gestellte Frage lasse sich nicht allgemein beantworten; man müsse eben jeden einzelnen grundrechtlichen Satz oder Halbsatz auf die Goldwage der juristischen Exegese legen und dann sehen, ob er auch für Ausländer gelten kann. Dieser Einwand trifft aber nicht den Kern des Problems. Die Frage des persönlichen Geltungsbereichs der Grundrechte ist für den ganzen Grundrechtskatalog die gleiche[17]). Wir

---

[12]) Vgl. hierüber Hensel, S. 1 ff.

[13]) Hensel, S. 1 ff, 5, 23 ff, bringt eine Zusammenstellung der einschlägigen Reichsgerichtsentscheidungen und weist dies überzeugend nach.

[14]) Sowohl nach ihrer formellen, als auch nach ihrer materiellen Seite. Vgl. Hensel, S 5 ff; RGZ., Bd. 111, S. 320 ff.

[15]) Art. 129, 131 u. 153 RV.

[16]) Wir bemerken, daß wir als „Ausländer“ sämtliche Personen, die nicht die mittelbare oder unmittelbare Reichsangehörigkeit besitzen, ansehen; also gleichgültig, ob sie Angehörige fremder Staaten sind oder gar keine Staatsangehörigkeit besitzen. Die sogenannten sujets mixtes gelten, soweit sie die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, als Deutsche. Nationale Minderheiten sind Staatsangehörige und keine Ausländer. Sie unterscheiden sich lediglich in kultureller Beziehung von dem Gros der Staatsangehörigen. (Vgl. über den Begriff Ausländer, Kroeger, S. 14 f; Isay, S. 32 f; Hirschfeldt, S. 28 f; Lohmann, S. 12; A. Zorn, S. 3; Weck, S. 313. Für die Staatenlosen im besonderen wird auf Suffrian, Das Recht der Staatenlosen, verwiesen.)

[17]) Landé, Schule, S 53.

würden daher unfruchtbare Arbeit leisten, wenn wir jedes einzelne Grundrecht auf seine Gültigkeit für die Ausländer prüfen, ohne zu wissen, ob die Grundrechte sich überhaupt auf Ausländer erstrecken können. Erst wenn wir diese Feststellung gemacht haben, ist es möglich, an die Betrachtung der einzelnen Grundrechte zu gehen.

Allgemeiner Teil.

Die Geltung der Grundrechte und Grundpflichten für die Ausländer im allgemeinen.

§ 2. Völkerrecht und Landesrecht.

Die Tatsache, daß wir es mit Ausländern, also in der Hauptsache mit Angehörigen fremder Staaten, zu tun haben, führt dazu, die Lösung unserer Frage zuerst auf dem Wege über das Völkerrecht zu suchen.

Zwar ist nach dem Grundsatz quidquid est in territorio est etiam de territorio jedes Individuum der Rechtsordnung desjenigen Staates unterworfen, auf dessen Gebiet es sich aufhält, d. h. der Umfang der Rechte und Pflichten der Ausländer bestimmt sich nach Staatsrecht und nicht nach Völkerrecht[1]). Der Ausländer rückt aber durch das Bindeglied der fremden Staatsangehörigkeit in das Licht völkerrechtlicher Betrachtung und Bedeutsamkeit. Wir müssen daher mit dem Bestehen von völkerrechtlichen Sätzen rechnen, die das Fremdenrecht so regeln, daß der einzelne daraus Rechte und insbesondere die Geltung der Grundrechte für sich ableiten kann.

Eine Möglichkeit, den Ausländern die Grundrechte auf dem Wege über das Völkerrecht zuzusprechen, findet sich in der vorwiegend von Wilhelm KAUFMANN[2]) vertretenen Ansicht, daß der einzelne selbst Subjekt des Völkerrechtes sein kann. Man kann so argumentieren: da das Völkerrecht auf der Gleichstellung seiner Subjekte beruht[3]), muß der im Inland sich aufhaltende Ausländer qua Völkerrecht die gleichen Rechte und Pflichten haben

---

[1]) Vgl. Hientzsch, S. 7.

[2]) Die Rechtskraft, S. 1, 13 ff, 78; Kaufmann, Moderne nicht staatliche Verbände und Kongresse, S. 438 f; ferner inbesondere die Darstellung bei Bernhard Meier, S. 11 ff, Anm. 2.

[3]) Liszt, § 1, I.

wie der Inländer. Auf ihn sind daher auch die Grundrechtsnormen anzuwenden. Diese Auslegung ist aber schon deshalb abzulehnen, weil die Voraussetzung, von der sie ausgeht, nämlich, daß der Einzelne Subjekt des Völkerrechtes sein kann, von einigen Ausnahmen abgesehen[4]), unrichtig ist. Nach der herrschenden Meinung und dem Zustand der Praxis[5]) sind nur die Staaten Subjekte des Völkerrechtes. Der Einzelne kann die völkerrechtlichen Rechte und Pflichten ohne staatliche Vermittlung nicht geltend machen.

Auch die Ansicht HEILBORNS[6]), der von der Möglichkeit spricht, daß die Staaten in völkerrechtlichen Verträgen zugunsten ihrer Untertanen Bestimmungen treffen könnten, auf Grund deren diese zu Subjekten des Völkerrechtes werden, führt zu keiner Lösung. Abgesehen davon, daß es den Fremden auch hier ohne Mitwirkung des Heimatstaates an völkerrechtlichen Mitteln fehlen würde, ihre Ansprüche gegen den Aufenthaltsstaat durchzusetzen, gibt HEILBORN selbst zu, daß von solchen Verträgen nur dann die Rede sein kann, wenn eine dahingehende Absicht in dem Willen der Kontrahenten klar zum Ausdruck kommt[7]). Das ist aber niemals der Fall. Mit dem Abschluß derartiger Verträge würden die Vertragsstaaten auf das Ausweisungsrecht verzichten müssen. Keiner der Vertragschließenden wird aber die Absicht dazu haben. Ferner würde damit in gewissem, wenn auch geringem Umfang der Schutz der Angehörigen im Ausland durch den Heimatstaat in Wegfall kommen. Dieser Aufgabe wird sich aber kein Staat, auch nicht in gemilderter Form entledigen wollen; denn damit würde er leicht die Verbindung zu seinen Angehörigen im Ausland, die oft von großem Wert sein kann, verlieren. Der Staat sorgt zwar für seine Angehörigen im Auslande durch Abschluß von Verträgen mit den anderen Staaten[8]), aber das völkerrechtliche Subjekt der Verträge ist nur er, nicht der Untertan.

---

[4]) Vgl. diese bei Mieck, S. 27.

[5]) Liszt. § 5, I. und die dort angef. Triepel, Völkerrecht, S. 20 f; Moeser, S. 32 f; Mieck, S. 30 f; vgl. ferner insbesondere die eingehende Behandlung dieser Frage bei Bernhard Meier, S. 11 ff, Anm. 2 und 3.

[6]) Heilborn, System des Völkerrechts, S. 65.

[7]) Heilborn, a. a. O.

[8]) Vgl. z. B. Art. 1, Abs. 2 und 3, d. Handels- und Schiffahrtsvertrages mit Italien vom 31. X. 1925. (RGBl. II, S. 1021).

Die Staatsverträge müssen auch innerstaatliche Wirkungen haben, wenn sie für die Angehörigen der Vertragsstaaten von Wert sein sollen. Dies folgt aus dem oben zitierten Satze quidquid est in territorio etiam est de territorio und der von uns festgestellten Unmöglichkeit der direkten Anwendung von Völkerrechtsnormen auf Einzelne. Daher liegt der Gedanke nahe, daß die Staatsverträge, die sich mit den Verhältnissen der Untertanen befassen, nach dem Willen der Vertragschließenden gleichzeitig mit dem völkerrechtlichen Abschluß ohne besonderen Akt der staatlichen Gesetzgebung innerstaatliche Gültigkeit erlangen sollen[9]). Soweit also die Verträge grundsätzliche Gleichstellung von In- und Ausländern bestimmen, würden hiernach auch die Grundrechte den Ausländern zuzusprechen sein. Dieser Auslegung ist aber nicht zu folgen. Auch dann nicht, wenn ausdrücklich vereinbart ist, daß der Vertrag sofort innerstaatliche Wirkung äußern soll. Die deutsche Regierung würde mit dem Abschluß eines solchen Vertrages ihre Zuständigkeit weit überschreiten. Bedenken in der Hinsicht, daß die Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung durch ein solches Verfahren ausgeschlossen werden würde, bestehen zwar heute nicht mehr, da Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, der Zustimmung des Reichstages bedürfen (Art. 45, Abs. 3 RV.) und erst dann völkerrechtliche Wirksamkeit erlangen. Aber gerade aus Art. 45, Abs. 3 RV., folgt die Unzulässigkeit der Ausschaltung der innerstaatlichen Gesetzgebung. Diese Bestimmung sollte nämlich gegenüber der bisher geübten Praxis[10]) festlegen, daß *auch die völkerrechtliche* Gültigkeit von Verträgen, die Gegenstände der Reichsgesetzgebung betreffen, von der Zustimmung der Volksvertretung, dem Hauptfaktor der Gesetzgebung, abhängig sein soll[11]). Der Weg der Gesetzgebung für Verträge mit auswärtigen Staaten sollte damit nicht vereinfacht werden. Für die innerstaatliche Wirksamkeit eines völkerrechtlichen Vertrages bedarf es nach wie vor eines

---

[9]) Kohler, Völkerrecht als Privatrechtstitel, in Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, II, S. 220; ähnlich Stier-Somlo-Nipp, I, S. 161.

[10]) Vgl. darüber Meyer-Anschütz, Bd. 3, S. 812 ff (818); Laband, Bd. 2, S. 133.

[11]) Anschütz, Art. 45, Anm. 7 b, und die dort angeführten.

Gesetzes, bei dessen Schaffung Reichsrat und Volk ein Mitwirkungsrecht[12]) haben.

Nun wird zwar nach der bisher in Deutschland gehandhabten Praxis der Zustimmungsakt des Reichstages zum Abschluß des Vertrages mit seinem staatsrechtlichen Vollzug, der Umwandlung des Vertragsinhalts in Reichsrecht, verbunden und der Vertrag in Gesetzesform unter Voranschickung der Verkündungsformel publiziert. Daraus läßt sich aber für die Möglichkeit einer sofortigen innerstaatlichen Geltung des Vertrages ohne Mitwirkung aller gesetzgebenden Faktoren nichts folgern; denn die Publikation erfolgt erst, nachdem der Vertrag dem Reichsrat vorlag. Da es dieser Vorlage zur völkerrechtlichen Gültigkeit des Vertrages nicht bedarf, ist ersichtlich, daß von einer gleichsam gleichzeitigen völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Geltung des Vertrages nach Erfüllung der Erfordernisse für seine völkerrechtliche Gültigkeit allein keine Rede sein kann.

Auch Art. 4 RV.[13]) kann nicht zu einer gegenteiligen Auffassung führen. Diese Vorschrift gilt nach der überwiegend herrschenden Meinung[14]) entsprechend dem englischen Recht, aus dem es in die Reichsverfassung übernommen wurde, nicht für Völkerrecht, das im Wege ausdrücklicher Vereinbarung durch Vertrag zwischen Staaten entstanden ist, sondern nur für völkerrechtliches Gewohnheitsrecht. Staatsverträge sind also keine allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes. Sie können deshalb nicht unmittelbar innerstaatliche Wirkungen äußern. Der Abschluß des Vertrages verpflichtet die Vertragsstaaten lediglich, den Bestimmungen der Verträge in ihrem Land Geltung zu verschaffen. Wie sie das tun, bestimmt sich allein nach ihrem Staatsrecht. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung können sie von dem Partner durch völkerrechtliche Mittel gezwungen werden. Da aber für das Verhältnis zwischen Staat und Untertan — auch dem ausländischen — lediglich die in-

[12]) Triepel in Arch. f. öff. Recht, Bd. 39, S. 505 f.

[13]) „Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des Reichrechts."

[14]) Triepel, Völkerrecht, S. 154 f; Hubrich, S. 35; Moeser, S. 59 f; Giese, Art. 4, Bem. 1; Wenzel, S 480, 482; Hientzsch, S. 10. — A. M. Anschütz, Art. 4, Bem. 6, nach dem Art. 4 nicht zwischen geschriebenem und ungeschriebenem Völkerrecht unterscheidet, sondern sich auf alles Völkerrecht bezieht, sofern es nur allgemein und anerkannt ist. Vgl. auch Mieck, S. 60 ff; 80 ff.

ländischen Vorschriften maßgebend sind, haben die Angehörigen der Vertragsstaaten erst dann Anspruch auf die ihnen in den Verträgen eingeräumten Befugnisse, wenn diese von dem Vertragsstaat in die Form gebracht werden, in der er auch sonst eine Verwaltung regelt[15]). Solange dies nicht der Fall ist, gelten die allgemeinen Bestimmungen des Fremdenrechtes. Bei der Schaffung der fremdenrechtlichen Normen steht es dem Aufenthaltsstaat, sofern er nicht bereits gebunden ist, frei, welche Rechte er dem Fremden geben will. Jeder Staat wird sich aber im Interesse seiner eigenen im Auslande weilenden Landeskinder im allgemeinen an die durch völkerrechtliche Übung aufgestellten Grundsätze halten. Es besteht daher zwar mittelbar ein Einfluß des Völkerrechtes auf das das Fremdenrecht regelnde Staatsrecht, aber dieser Einfluß ist nicht so, daß man von einem Eingreifen des Völkerrechtes in das Staatsrecht in bezug auf das Fremdenrecht sprechen kann.

Da in Deutschland die Nationalisierung der Staatsverträge in der Form geschieht, daß der Vertrag unter Wahrung der dazu erforderlichen Formalitäten als Gesetz publiziert wird, kann man unter Anwendung der Grundsätze lex posterior derogat legi priori und lex specialis derogat legi generali leicht zu der Auffassung kommen, daß die Regelung der Stellung der Fremden in diesen Verträgen die etwa früher ergangenen fremdenrechtlichen Gesetze für die Angehörigen des Vertragsstaates aufhebt. Eine solche weitgehende Bedeutung kann aber den meist nur allgemeinen Klauseln der Staatsverträge nicht beigelegt werden. Sie haben nur die Natur von Blankettgesetzen, die ihre Ausführung durch die staatliche Gesetzgebung erhalten. Die Aufhebung fremdenrechtlicher Bestimmungen bedarf besonderer ausdrücklicher Vereinbarung oder kann nur dann gefolgert werden, wenn sie sich aus dem Sinn des Vertrages mit Sicherheit ergibt[16]). Es geht nicht an, nach Gutdünken dem Gesetzgeber einen Willen unterzuschieben, der nicht in genügender Bestimmtheit aus dem Text der Publikation zu entnehmen ist.

---

[15]) Ähnlich auch Anschütz, a. a. O., der für die Bindung der deutschen Anerkennung bei schriftlichem Völkerrecht die Beobachtung der durch Art. 45, Abs. 3, vorgeschriebenen Form verlangt.

[16]) Triepel, Völkerrecht, S. 404.

Die für den Rechtszustand unter dem Kaiserreich vertretene Ansicht, daß die Verletzung der Vertragsgesetze nur durch die Staaten gerügt werden kann, ist für den heutigen Zustand nicht mehr aufrechtzuerhalten. Man kam zu dieser Auffassung, weil die völkerrechtlichen Verträge ohne Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft in Gesetzesform publiziert wurden. Damit waren sie natürlich nicht innerstaatliches Recht geworden; vielmehr bedurfte es hierzu noch eines Ausführungsgesetzes. Die Vertragsstaaten waren nach wie vor die allein berechtigten Subjekte des Vertrages [17]). Die heute herrschende Übung ist aber, wie wir gesehen haben, so, daß bei der Publizierung der Gesetze auch die Voraussetzungen für die innerstaatliche Geltung erfüllt werden. Daher unterliegt es keinem Bedenken, den durch die Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung eines unter Wahrung sämtlicher Formalitäten publizierten Vertragsgesetzes verletzten Ausländer eine Beschwerdemöglichkeit zu geben. Diese wird jedoch mit Rücksicht auf die vorseitigen Ausführungen nur geringen praktischen Wert haben.

Wir bemerken noch, daß eine völkerrechtliche Regelung der Stellung der Ausländer bereits versucht wird. So lag einer am 5. XI. 1929 in Paris zusammengetretenen diplomatischen Konferenz ein Entwurf des Völkerbundes für einen mondial beabsichtigten Vertrag über die Rechtsstellung der Fremden vor [18]). Dieser will die Ausländer hinsichtlich der bürgerlichen Rechte den Inländern gleichstellen. Wenn ein derartiger Vertrag zustandekommt, wird er zwar auch nicht sofort Landesrecht. Die oben gemachten Ausführungen für die Überführung von völkerrechtlichem Vertragsrecht in Staatsrecht gelten auch für ihn. Während aber früher die Vertragsbestimmungen nur den Angehörigen von Vertragsstaaten zugute kamen, würde durch den Abschluß des Vertrages nach dem Völkerbundsentwurf eine einheitliche Behandlung aller Fremden in den dem Völkerbund angehörenden Staaten gewährleistet sein.

---

[17]) Eine Ausnahme bestand nur für solche Länder, die ausdrücklich ein Beschwerderecht wegen Verletzung von Staatsverträgen anerkannten. (Vgl. Art. 113, Nr. 3, der schweizerischen Bundesverfassung.) Deutschland kannte ein solches Recht nicht. Vgl. im übrigen zu dieser Frage noch Jellinek, System, S. 120.

[18]) Strupp, S. 274, Anm. 1, 278, 279.

Eine letzte Möglichkeit zu einer völkerrechtlichen Lösung unserer Frage gibt Art. 4 RV. Läßt sich das Bestehen einer allgemein anerkannten Regel des Völkerrechtes nachweisen, nach der die Ausländer den Inländern hinsichtlich aller bürgerlichen Rechte und damit auch der Grundrechte vollkommen gleichgestellt sind und nur besondere Gründe eine Ausnahme rechtfertigen, so müssen die Grundrechte schon wegen Art. 4 für die Ausländer gelten. Ein solches völkerrechtliches Gewohnheitsrecht wurde schon früh [19]) behauptet und versucht, den Ausländern mit dieser Begründung die Grundrechte zuzusprechen [20]). Für die Grundrechte der Weimarer Verfassung, für die es wegen Art. 4 von großer Bedeutung sein kann, vertritt HATSCHEK diese Ansicht [21]). Er führt aus, daß das Völkerrecht für die Rechtsstellung der Fremden den Genuß aller bürgerlichen Rechte (einschließlich der Grundrechte) [22]) fordert, es aber zuläßt, daß sie von der Betätigung der politischen Rechte ausgeschlossen sind. Das deutsche Fremdenrecht soll diesen Anforderungen im großen ganzen entsprechen. Die Fremden haben daher den Schutz der sogenannten Grund- oder Freiheitsrechte, mit Ausnahme der politischen Rechte und der Niederlassungsfreiheit. Diese Ausnahmen erkennt das Völkerrecht aber an.

Das Bestehen eines solchen Gewohnheitsrechtes ist abgesehen davon, daß die Bedeutung des Art. 4 RV. stark umstritten ist und ihm vielfach nur deklaratorische Bedeutung beigelegt wird [23]), sehr zweifelhaft. Es wird zwar die völkerrechtliche gegenseitige Pflicht angenommen, Angehörige von Kulturstaaten in bezug auf Aufenthalt und die nicht dem spezifisch staatsbürgerlichen Gebiet angehörige Tätigkeit grundsätzlich wie Inländer zu behandeln. Doch die Dauer dieser dem einzelnen Ausländer zu gewährenden Behandlung hängt von dem Ermessen des Aufenthaltsstaates ab. Dieser kann den ein-

[19]) v. Mohl, Für wen gelten die Bestimmungen der württembergischen Verfassung? In der Monatsschrift für die Justizpflege in Württemberg, 1841, S. 205 ff.

[20]) O. Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, S. 32; v. Frisch, S. 258; Liszt, § 25, II, 5; Bornhak, Staatsrecht, Bd. 1, S 274 ff. Vgl. ferner Krause, S. 6 f.

[21]) Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. 1, S. 189, 266 f. Völkerrecht, S. 219.

[22]) So bei Hatschek, a. a. O., abgedruckt.

[23]) Vgl. hierzu Anschütz, Art. 4, und die dort angeführten.

zelnen Ausländer jederzeit ohne Angabe von Gründen als lästig des Landes verweisen [24]). Er kann dem Fremden auch ganz andere Beschränkungen auferlegen als seinen eigenen Angehörigen. Man denke nur an die Vorschriften über das Paß- und Meldewesen. Wenn das behauptete allgemein anerkannte Gewohnheitsrecht wirklich bestünde, wären diese Vorschriften völkerrechtswidrig und würden wegen Art. 4 RV. auch gegen das Reichsrecht verstoßen. Niemand denkt aber daran, dies zu behaupten. Vielmehr ist es durchaus anerkannt, daß der Aufenthaltsstaat die Fremden in vieler Hinsicht weitergehenden Beschränkungen unterwerfen kann, als seine eigenen Angehörigen. Wir kommen daher zu dem Ergebnis, daß eine Forderung des Völkerrechtes, wie sie von HATSCHEK behauptet wird, nicht existiert. Das Völkerrecht verlangt nur, daß der Aufenthaltsstaat den Fremden als Rechtssubjekt ansieht und ihm Rechtsschutz gewährt. Wenn er den Ausländer in anderer Hinsicht schlechter behandelt als den Inländer, so kann dies eine unfreundliche Handlung sein und zu diplomatischen Verwicklungen führen; unter Umständen sogar zu Streitfällen, aber gegen das Völkerrecht verstößt der betreffende Staat nicht, denn eine völkerrechtliche Verpflichtung, die Fremden wie die eigenen Angehörigen zu behandeln, besteht nicht [25]).

Ein weiterer Beweis dafür, daß das behauptete völkerrechtliche Gewohnheitsrecht nicht existiert, ist die Tatsache, daß in den Handels- und Niederlassungsverträgen, die Deutschland mit fremden Staaten schließt, auch immer die Behandlung der beiderseitigen Staatsangehörigen im Staatsgebiet geregelt wird [26]). Solche besondere Abmachungen wären nicht erforderlich, wenn es eine völkerrechtliche Regelung auf dem Wege über das Gewohnheitsrecht geben würde. Schließlich ist auch noch zu berücksichtigen, daß völkerrechtliches Gewohnheits-

---

[24]) Hubrich, S. 197.

[25]) Stier-Somlo-Nipp, I, S. 162 f. Es besteht natürlich die Möglichkeit, daß sich Gewohnheitsrecht für gewisse Gebiete gebildet hat. Für diese könnte unter Prüfung eines jeden einzelnen Falles die Anwendung von Art. 4 möglich sein. Hier handelt es sich aber um die Frage, ob allgemein ein solches Gewohnheitsrecht besteht und damit prinzipiell die Anwendung der Grundrechte auf die Ausländer möglich ist. Vgl. auch für diese Frage Triepel, Völkerrecht, S. 83; Strupp, S. 278.

[26]) Vgl. z. B. den deutsch-lettländischen Handelsvertrag vom 28. VI. 1926.

recht, das gemäß Art. 4 RV. bindender Bestandteil des deutschen Reichsrechtes sein soll, von den meisten Kulturstaaten und Deutschland anerkannt sein muß [27]). Deutschland erkennt aber das behauptete Gewohnheitsrecht nicht an. Das beweist es durch die verschiedenen Vorschriften über Paß- und Meldewesen usw., die den Ausländer wesentlich schlechter stellen als den Inländer. Das beweisen auch die zahlreichen Ausnahmen, die HATSCHEK selbst von seinem Satze zugibt [28]). „Das sind alles keine Ausnahmen, sondern Belege dafür, daß die ‚völkerrechtliche' Gleichstellung der Ausländer mit den Inländern vielleicht ein frommer Wunsch oder ein Postulat, aber kein Völkerrecht ist" [29]).

Da sich sonst über die Geltung der Grundrechte keine völkerrechtlichen Prinzipien aufstellen lassen, kommen wir zu dem Ergebnis, daß eine allgemeine Lösung unserer Frage über das Völkerrecht oder über Art. 4 RV. ausgeschlossen ist. Wir müssen sie daher nunmehr im Staatsrecht suchen, das, wie wir gesehen haben, die Aufgabe der Regelung des Fremdenrechtes hat.

---

[27]) Anschütz, Art 4, Bem. 4, und die dort angeführten, Moeser, S. 48 f; Mieck, S. 120 f. A. M., ohne Begründung. Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, I, § 52, 1 a, der Anerkennung durch Deutschland nicht für erforderlich hält.

[28]) Hatschek, Bd. 1, S. 267 f.

[29]) Stier-Somlo-Nipp, I, S. 161 f; im Ergebnis so: Strupp, S. 278 f.

Die staatsrechtliche Behandlung des Themas.

§ 3. Der Zustand vor der Weimarer Reichsverfassung.

1. Die geschichtliche Entwicklung.

Die Reichsverfassung nimmt zur Geltung der Grundrechte für die Ausländer, wenn man von Art. 4 absieht, ebensowenig wie die frühere Reichsverfassung und die früheren deutschen Landesverfassungen Stellung. Diese Tatsache ist in erster Linie historisch zu erklären [1]). So lange die Grundrechte den Grundgedanken verfolgten, daß die Freiheitssphäre des einzelnen dem Staate gegenüber abgegrenzt werden müsse, galten sie für In- und Ausländer gleichermaßen, denn auch der Ausländer hat als Bewohner eines Rechtsstaates das Recht, wie in einem Rechtsstaat behandelt zu werden. Die Grundrechte neigten aber bald der demokratischen Grundforderung der Anteilnahme am Staate zu. Ob und inwieweit es einem Ausländer innerlich möglich ist, am Wohl des Aufenthaltsstaates teilzunehmen, ist zweifelhaft. Im allgemeinen wird angenommen, daß er dies nicht kann, da er noch zu sehr mit seinem Heimatstaat zusammenhängt und ihn in der Regel nur verlassen hat, weil er im fremden Lande bessere Aussichten für sein Fortkommen zu haben glaubt [2]). Er benutzt daher das fremde Land als geschäftliche Erwerbsquelle, und steht der Entwicklung des fremden Staates, soweit sie ihm nicht selbst Vorteile bietet, zumindest gleichgültig gegenüber [3]). Deswegen kam man davon ab,

[1]) Hientzsch, S. 14 f.

[2]) Boltze, S. 8; A. Zorn, S. 116; Hirschfeldt, S. 160.

[3]) A. M. v. Frisch, S. 353, der mit Recht betont, daß Fremde, die jahrzehntelang im Staate leben, oft viel mehr Interesse und Verständnis für die Bedürfnisse des Landes haben als die Masse der politisch indifferenten Eingeborenen. Amerika hat dementsprechend den Ausländern einige politische Rechte gegeben. In neuerer Zeit auch Sowjetrußland, das unter Betonung des Klassencharakters der Sowjetgesetzgebung allen ausländischen Bürgern, die sich auf russischem Gebiet zu werktätigen Zwecken aufhalten und die zur Arbeiterklasse oder zu denjenigen Bauern, die fremde Dienste nicht in Anspruch nehmen, gehören, alle politischen Rechte der russischen Staatsbürger verleiht. (Vgl. Art. 2 des Gesetzes über die Bundesangehörigkeit vom 29. X. 1924.)

den Ausländern die Grundrechte ausdrücklich zuzusprechen. Man konnte sie ihnen aber auch nicht absprechen; denn eine Zurücksetzung der Ausländer hätte zu entsprechenden Maßnahmen der anderen Staaten geführt. Daher zog man es vor, die Rechte der Fremden nicht in allgemeinen Richtlinien verfassungsmäßig zu umgrenzen, sondern die Regelung von Fall zu Fall in Spezialgesetzen und völkerrechtlichen Vereinbarungen zu treffen [4]). Ein kurzer geschichtlicher Überblick bestätigt diese Vermutung.

Der gesetzliche Ausspruch der Bürger- und Menschenrechte findet sich, wie Georg JELLINEK [5]) nachgewiesen hat, zuerst in den Verfassungen der Einzelstaaten von USA. und da in der des Staates Virginia von 1776. Die amerikanischen Erklärungen beginnen mit dem Satz, daß alle Menschen gleich frei geboren sind und sprechen von Rechten, die every individual, all mankind und every member of society zustehen [6]). Die Grundrechte gelten also für jeden Menschen. Es wird kein Unterschied zwischen dem Amerikaner und dem Ausländer gemacht [7]). Man kann dies daraus zu erklären versuchen, daß Amerika ein auf stete Einwanderung angewiesenes Kolonistenland war und deshalb eine scharfe Scheidung zwischen Staatsangehörigen und Fremden nicht durchführen konnte und wollte. Richtiger ist es aber aus der JELLINEKschen These, daß die Religionsfreiheit in Gemeinschaft mit den naturrechtlichen Ideen zur Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte führte [8]), nachzuweisen, daß die Gleichstellung der Ausländer ohne diese Rücksicht durchgeführt wurde. Die Religionsfreiheit ist eine Forderung, die

---

[4]) Allerdings befolgen einige europäische Staaten eine andere Praxis, worüber noch zu handeln sein wird.

[5]) Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte.

[6]) Virginische Erklärung der Rechte vom 12. VI. 1776, abgedruckt bei Jellinek, a. a. O., S. 81 ff.

[7]) Im Gegensatz zu Blackstone, der gewisse Grundrechte bereits 1765 formuliert hat und diese nur den Engländern zuspricht. (Vgl. darüber Jellinek, a. a. O., S. 40.)

[8]) Anders neuerdings Gustav Ad. Salander, Vom Werden der Menschenrechte, vgl. Besprechung JW. 1929, S. 3366. Nach diesem stellen sich die Menschenrechte der amerikanischen Erklärungen als Fortsetzung der im englischen Recht von der magna charta bis zur bill of rights herausgebildeten Freiheitsrechte dar. Sie bilden eher den Abschluß als den Ausgangspunkt einer Entwicklung. Das Naturrecht konnte nur als begleitender Entwicklungsfaktor in Frage kommen, der dazu führte, daß nicht Rechte der Bürger, sondern Rechte der Menschen verkündet wurden.

gleichermaßen für In- und Ausländer erhoben wurde. Die Natur dieses Grundrechtes verlangt es auch, daß es für alle Menschen gilt [9]). Das Naturrecht — die zweite Grundlage der Grundrechte — kennt keine Deutschen, Franzosen usw., sondern nur Menschen und setzt für diese Recht. Wenn die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von ihm beeinflußt wurde, so ist es nur natürlich, daß keine nationalen Unterschiede gemacht wurden. Dies erklärt auch, warum die französische Erklärung der Menschenrechte durch die Konstituante vom 26. VIII. 1789 und die französische Verfassung vom 3. IX. 1791, die den amerikanischen Erklärungen nachgebildet wurden [10]), nicht zwischen Franzosen und Fremden scheiden. In Titel VI der Verfassungen von 1791 und 1792 heißt es sogar: „La personne, les biens, l'industrie, le culte des étrangers, qui se trouvent en France sont également protégés par la loi."

Die späteren Verfassungen enthalten solche ausschließlich für Fremde geltenden Vorschriften nicht mehr. BEUTNER [11]) will darin trotzdem keinen Unterschied gegenüber den Verfassungen von 1791 und 1792 sehen, weil nicht anzunehmen ist, daß in einem Jahr ein derartig grundsätzlicher Wechsel der Ansichten erfolgt ist. Wir können es hier dahingestellt sein lassen, ob dies richtig ist. Für uns genügt die Feststellung, daß die Grundrechte von nun ab in droits de l'homme und droits du citoyen geschieden werden, wobei die ersteren allen Menschen, die letzteren dagegen nur den französischen Bürgern zugesprochen werden. Damit ist aber noch keine „Nationalisierung" der Grundrechte erfolgt, wie sie in den Verfassungen des 19. Jahrhunderts erkennbar wird, und in der Verfassung von 1814 zum erstenmal deutlich zum Ausdruck kommt. Die Verfassung der Restauration konnte die Grundrechte — die Errungenschaft der 25 Revolutionsjahre — nicht negieren. Sie wollte aber dem individuellen Teil des neuen Staatslebens die revolutionäre Spitze abbrechen [12]). Daher griffen ihre Schöpfer auf den

[9]) Das Grundrecht der Religionsfreiheit wird auch in fast allen Verfassungen den Ausländern zugesprochen.

[10]) Jellinek, a. a. O., S. 12.

[11]) Die Rechtsstellung der Ausländer nach Titel II der preußischen Verfassung, S. 26 f. Vgl. insbesondere die Darstellung über den in der Verfassung von 1793 zum erstenmal aufkommenden Unterschied zwischen den droits de l'homme und droits du citoyen.

[12]) Beutner, a. a. O., S. 29.

alten Gedanken der genossenschaftlichen Natur des Staates zurück und betrachteten die Grundrechte als ein Rechte- und Pflichtenverhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Gliedern. Man gründete sie damit auf die staatliche Rechtsordnung und machte aus den Menschenrechten Rechte der Franzosen [13]). Dies war eine natürliche Erscheinung für das beginnende Zeitalter des Nationalismus. Da die Verfassung von 1814 viele kommende Verfassungen beeinflußte, gab es von nun ab nur noch nationale Grundrechte.

Den größten Einfluß hatte die Verfassung von 1814 auf die belgische Verfassung von 1831. Der Grundrechtskatalog dieser Verfassung trägt dementsprechend die Überschrift: „des belges et de leurs droits". Das Fremdenrecht findet eine vorbildliche Regelung in Artikel 128: „tout étranger, qui se trouve sur le territoire de la Belgique, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exeptions établies par la loi[14])."

Die belgische Verfassung übte auf die Formulierung der Verfassungsurkunde der Frankfurter Nationalversammlung und auch auf die einer Reihe von deutschen Einzelstaaten, insbesondere Preußens, große Wirkung aus [15]). Eine Bestimmung, wie die des Art. 128 c. b., fehlt jedoch in diesen Verfassungen. Die Frankfurter Verfassung schweigt über die Stellung der Fremden. Die preußische Verfassung vom 31. I. 1850 lehnt sich zwar sehr stark an die belgische Verfassung an — manche Artikel sind wörtlich übernommen [16]) —, das Fremdenrecht findet jedoch keine Regelung in der Verfassung [17]). Ähnlich steht es mit den übrigen Verfassungen der deutschen Einzelstaaten aus dem 19. Jahrhundert. Eine Ausnahme bildet die Verfassung von Bayern [18]). Sie unter-

---

[13]) Beutner, a. a. O., S. 25 ff; v. Frisch, S. 231; Hientzsch, S. 16.

[14]) Ähnlich ist das Recht der Ausländer in Art. 95 der polnischen Verfassung vom 17. III. 1921 geregelt. Allerdings wird dort außer dem Vorbehalt der Ausnahme durch das Gesetz, die Gegenseitigkeit für die polnischen Untertanen im Heimatstaat des in Frage stehenden Ausländers verlangt.

[15]) Helfritz, S. 137.

[16]) Zum Beispiel sind Art. 29 u. 30. pr. V. U. wörtliche Übersetzungen von Art. 19 u. 20 c. b. (Näheres siehe bei Beutner, a. a. O., S 49.

[17]) Über die mutmaßlichen Gründe vgl. Beutner, a. a. O., S. 42 f.

[18]) Vom 26. V. 1818, vgl. noch Hirschfeldt, S. 103.

scheidet bewußt zwischen Rechten der Einwohner und der Staatsbürger. Ihr vierter Titel handelt nicht von den Rechten und Pflichten der Bayern, sondern von den allgemeinen Rechten und Pflichten. Nur in bestimmten Artikeln wird von den Bayern als alleinberechtigten Subjekten gesprochen. Im allgemeinen werden Wendungen, wie alle Einwohner, Staatseinwohner, jeder Einzelne usw. gebraucht [19]). Diese Unterscheidung ist bewußt. Es kann kaum Zufall sein, daß gerade die Ämterfähigkeit, die Auswanderungsfreiheit den Bayern zugesichert und die Militärpflicht den Bayern auferlegt wird, hingegen Sicherheit der Person und des Eigentums, Gewissensfreiheit und Preßfreiheit jedem Einwohner [20]).

Wenn man von dieser Ausnahme, die sich daraus erklärt, daß die bayrische Verfassung noch in gewissem Sinne von den Verfassungen der französischen Revolution beeinflußt war, absieht, läßt sich sagen, daß der nationale Charakter der Grundrechte in den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten gewahrt war. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und die des Deutschen Reiches von 1871 enthielten nur Bestimmungen über Aufbau und Aufgaben des Reiches. Sie kannten keine Grundrechte. Dies ist daraus zu erklären, daß in Grundrechten des ganzen Volkes ein unitarischer Zug liegt. Ein solcher war mit dem Prinzip der möglichst zu erhaltenden Souveränität der Gliedstaaten, das Bismarcks Reichsgründung notwendig beherrschen mußte, nicht vereinbar [21]). Die Frage der Geltung der Grundrechte für die Ausländer im Hinblick auf den Zustand vor 1919 beurteilt sich daher allein nach den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten.

2. Die Geltung der Grundrechte für die Ausländer, insbesondere nach der preußischen Verfassungsurkunde von 1850.

Der Umfang der Arbeit verbietet uns, das Thema nach seiner Behandlung im Staatsrecht jedes einzelnen

[19]) Scherber, S. 59 ff.

[20]) Näheres bei v. Frisch, S. 282 f. Im übrigen war die Rechtsstellung der Fremden durch §§ 16 f der ersten Beilage zur Verfassung geregelt. Darin ist das Erfordernis der formellen Reziprozität zum vollen Genuß aller bürgerlichen, öffentlichen und privaten Rechte aufgestellt. (Vgl. hierzu Scherber, S. 18 ff.)

[21]) Erich Kaufmann, S. 4.

Landes zu bearbeiten. Wir werden uns daher auf die Betrachtung der preußischen Verfassung beschränken. Dazu sind wir schon deshalb berechtigt, weil fast alle Länder nationale Grundrechtskataloge hatten und in diesen keine Bestimmungen über die Geltung der Grundrechte für die Ausländer enthalten waren, also der preußischen Verfassung entsprachen. Die Ausnahme, die in der bayrischen Verfassung vorlag, braucht nicht besonders behandelt zu werden, da diese Verfassung die Stellung der Fremden zu den Grundrechten klar abgrenzte.

Für die preußische Verfassung wurde entsprechend der historischen Überlieferung die Geltung der Grundrechtsartikel, die politische Rechte enthielten, für Ausländer verneint. Hinsichtlich der übrigen Grundrechte bestand lebhafter Streit. Beachtliche Wissenschafter [22]) leugneten die Geltung der Grundrechte für die Ausländer mit der Begründung, daß ein allgemeines Prinzip bestehe, wonach Grundrechte einer Verfassung sich nur auf das Staatsvolk erstrecken können. Die Grundrechte seien Ausfluß der Staatsangehörigkeit. Sie fassen in wuchtigen Sätzen das zusammen, was der Staat seinen Angehörigen gebe. Hier fänden die Preußen den Ausgleich dafür, daß sie bereit seien, Gut und Blut für ihr Vaterland zu opfern. Die Praxis vertrete zwar den entgegengesetzten Standpunkt. Dieser sei aber theoretisch nicht zu billigen. Die Rechte, die nur durch die Verfassung gewährleistet sind, könnten den Ausländern jederzeit wieder durch einfache Verwaltungsverfügung entzogen werden, wenn sie ihnen einmal eingeräumt wurden.

Zu dem gleichen Ergebnis, aber mit anderer Begründung kommt LOHMANN [23]). Er führt aus, daß die preußische Verfassung der belgischen nachgebildet ist. Diese wollte die Grundrechte der Überschrift entsprechend nur auf Belgier beschränken, habe aber, da sie die Ausländer nicht rechtlos machen wollte, die Vorschrift des Art. 128 aufgenommen [24]). Wenn die preußische Verfassung trotz ihrer engen Anlehnung an die belgische keine Bestimmung wie Art. 128 enthalte, so sei da-

[22]) v. Rönne-Zorn, Staatsrecht, Bd. 2, S. 150, 151; Giese, Grundrechte, S. 87; ähnlich Arndt, Preußische Verfassungsurkunde, S. 62, der die Grundrechte zum größten Teil für staatsbürgerliche Rechte hält.

[23]) Die Grund- oder Freiheitsrechte der Ausländer, S. 15 und 18.

[24]) Lohmann, a. a. O., S. 13.

durch mit aller Klarheit zum Ausdruck gebracht, daß ihr Grundrechtkatalog nur für Preußen gelten solle. Die Grundrechte, auch diejenigen, die dem Wortlaut nach den Preußen vorbehalten sind, fänden allerdings trotzdem auf die Ausländer Anwendung, aber nicht auf Grund der Verfassung, sondern weil sie ihnen in anderen Gesetzen und Verträgen zugesprochen seien. Wo keine speziellen Normen existierten, habe sich teils Gewohnheitsrecht gebildet, teils müsse man sich mit Analogieschlüssen und den anderen Hilfsmitteln der Interpretation begnügen. Auch die Praxis der Behörden sei stets von größtem Einfluß gewesen [25]).

Das Bestehen eines allgemeinen Prinzips, wonach die Ausländer von den Grundrechten ausgeschlossen sein sollen, wird von namhafter Seite [26]) geleugnet. Es stehe vielmehr im freien Ermessen der gesetzgebenden Gewalt, ob sie die Grundrechte auch auf die Fremden erstrecken wolle. In Preußen gelten die Grundrechte auch für die Fremden. Dies wird im wesentlichen damit begründet, daß die Bedeutung eines Teils der Grundrechte in der ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Anerkennung des Prinzips der gesetzmäßigen Verwaltung, d. h. des Prinzips, daß die Verwaltung überall an die Schranken der Gesetze gebunden ist, soweit diese selbst nichts anderes vorschreiben, zu erblicken sei. Da es für die Ausländer eine solche Ausnahme nicht gebe, sei auch ihre Freiheitssphäre durch die notwendige Gesetzmäßigkeit geschützt. Dem stehe nicht entgegen, daß der zweite Titel der preußischen Verfassung von den Rechten der Preußen spreche, da Überschrift und Inhalt im Widerspruch zueinander ständen. Der Inhalt erfülle nämlich die Ankündigung der Überschrift nicht, denn er schweige vollkommen von staatsbürgerlichen Rechten. Bei einem solchen Widerspruch könne der Überschrift keine Bedeutung beigemessen werden und allein der Inhalt entscheidend sein. Auch der Umstand, daß einzelne Artikel von den Preußen sprechen, sei nicht maßgebend und nur auf eine schlechte Fassung zurückzuführen, da ein Plan, diese Artikel nur für die Preußen gelten zu lassen, nicht ersichtlich sei. „Mögen nach dem Wortlaut der Verfassung

[25]) Ähnlich Krause, S. 16 ff.

[26]) Anschütz, Kommentar, S. 100 ff; A. Zorn, S. 25 ff; Hirschfeldt, S. 101 ff; Liszt, Völkerrecht, § 25, II; Loening, S. 30 f; O. Mayer, Bd. 2, S. 455.

manche Grundrechte den Preußen vorbehalten sein — der Sinn so wie er durch die gesamte neuere Verwaltungsgesetzgebung authentisch und immer klarer zum Ausdruck gebracht wird, geht doch dahin, daß jene und alle anderen Grundrechte als subjektive Rechte nicht Ausfluß der Staatsangehörigkeit, sondern der Persönlichkeit sind und als objektive Normen nicht das Verhältnis zwischen Staat und Staatsbürger, sondern das zwischen Staat und Individuum regeln wollen[27])."

Nicht so weit geht BEUTNER[28]). Er meint, daß für die preußische Verfassung eine Bestimmung wie Art. 128 c. b. nicht erforderlich war, weil Preußen in § 41 der Einleitung zum ALR. bereits eine Vorschrift besaß, die Art. 128 entsprach. Hierdurch habe die Überschrift des zweiten Titels der preußischen Verfassung ihren beschränkenden Sinn verloren. Die Grundrechte der preußischen Verfassung gelten daher auch für die Ausländer. Den Ausländern stehe aber der besondere verfassungsmäßige Schutz nicht zu, d. h. wo eine Einschränkung der Grundrechte den Staatsangehörigen gegenüber an ein verfassungsänderndes Gesetz gebunden ist, ist dies für Ausländer nicht der Fall. Auch beziehen sich diejenigen Artikel, die von den Preußen sprechen, nur auf diese, „denn die Beschränkung muß irgend einen Sinn haben[29])."

Schließlich wurde noch die Ansicht vertreten, daß sich keine allgemein gültige Regel dafür aufstellen lasse, welche Grundrechte nur den Staatsangehörigen und welche auch den Fremden zustehen[30]). Vielmehr müsse diese Frage an Hand eines jeden einzelnen Grundrechts durch Auslegung geprüft werden. Auf diese Ansicht gehen wir nicht näher ein. Ihre Unrichtigkeit haben wir bereits oben, S. 9, angedeutet.

Es läßt sich nicht sagen, welche dieser Meinungen die herrschende war; denn die Frage unseres Themas ist erst kurze Zeit vor dem Weltkrieg Gegenstand der

[27]) So: Anschütz, Kommentar, S. 102 f; vgl. auch Liszt, § 25. II, 5.

[28]) a. a. O., S. 53; ferner Hubrich in Hirths Annalen, 1908, S. 750 ff.

[29]) So: Beutner, a. a. O., S. 49 f.

[30]) v. Frisch, S. 227. Für Preußen folgt er allerdings der Meinung, daß die Grundrechte den Ausländern nicht zukommen. Vgl. a. a. O., S. 225 ff; ferner Fremdenrecht im Handbuch der Politik, Bd. 1, S. 127 (2. Aufl.).

wissenschaftlichen Betrachtung geworden [31]). Nach dem damaligen Stand der Meinungen wurde der Ansicht, die ANSCHÜTZ vertrat, der Vorzug gegeben. Allerdings war noch vieles offen.

§ 4. Der Zustand nach der Weimarer Reichsverfassung.

Namhafte Wissenschafter [1]) wollen den oben für die preußische Verfassung von 1850 geschilderten Zustand auch auf die Weimarer Reichsverfassung übertragen. Das ist aber nicht zutreffend. Hinsichtlich der politischen Rechte bestehen keine Bedenken. Diese können den Ausländern begriffsmäßig nicht zustehen [2]). Im Grundrechtskatalog der Weimarer Verfassung sind aber ebenso wie in den Grundrechtskatalogen der früheren Länderverfassungen nur wenige politische Rechte aufgenommen [3]). Die sogenannten bürgerlichen Rechte aber, aus denen der Grundrechtskatalog im wesentlichen besteht, können nicht ohne weiteres so wie früher betrachtet werden. Schon rein äußerlich weicht der Grundrechtskatalog der Weimarer Verfassung von dem der preußischen Verfassung ab. Er ist stark erweitert und enthält völlig neue Gebiete. Hierfür sei nur an den Abschnitt Wirtschaftsleben erinnert. Viele Grundrechte sind anders gefaßt. Vor allen Dingen ist aber auch die Entstehung der Verfassung zu berücksichtigen. Sie ist das Produkt einer Revolution. Man mag die Frage, ob die demokratische Republik Rechtsnachfolgerin der konstitutionellen Monarchie ist, oder ein neues Gebilde mit der herrschenden Meinung [4]) im Sinne der Rechtsnachfolge entscheiden. Die Tatsache, daß die neue Verfassung und damit auch ihre Grundrechte durch eine Umwälzung entstanden ist, verleiht ihr trotzdem eine ganz andere Bedeutung, als sie den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten zukam. Bei Ge-

---

[31]) Beutner, a. a. O., S. 1.

[1]) Anschütz, Kommentar zur RV., Vorbemerkung 5 b zu Art. 109 ff; Hientzsch, S. 32.

[2]) So ist die Lage auch in allen anderen Ländern mit Ausnahme Sowjetrußlands, wo das aktive und passive Wahlrecht allen Werktätigen zusteht. Das findet in der besonderen Struktur der Sowjetunion seine Erklärung. (Vgl. Zaitzeff in Archiv für bürgerliches Recht, 1925, S. 7.)

[3]) Für die Weimarer Verfassung können nur Art 110, 125 als solche angesehen werden.

[4]) Vgl. die vertretenen Meinungen bei Anschütz, Kommentar zur RV. Einleitung, S. 8.

legenheit revolutionärer Umwälzungen wird die Verfassung oft nicht bloß als Grundgesetz des Staates geschaffen, sondern auch als Proklamation eines neuen Staatsethos [5]), oder praktisches Programm; ja sogar als rein agitatorisches Dokument [6]). Die Grundrechte eignen sich ganz besonders hierzu. Daher war es schon mehrfach der Fall, daß in ihnen ein neues Staatsethos zum Ausdruck gebracht wurde. So bei den Erklärungen der amerikanischen Staaten von 1776, bei der französischen Erklärung von 1789 und bei der russischen Verfassung von 1918 [7]).

Unter diesen Umständen liegt der Gedanke nahe, daß auch die Weimarer Reichsverfassung in den Grundrechten mehr als die bloße Abgrenzung einer Freiheitssphäre für den Bürger zum Ausdruck bringen wollte. Dies um so mehr, als mit dem Wegfall der Monarchie ein wichtiges Einheitssymbol für das deutsche Volk verloren gegangen war und man nach einem Ersatz suchen mußte. Wenn man in diesem Zusammenhang noch in Betracht zieht, daß die Aufnahme von Grundrechten in die Verfassung eines Bundesstaates stets ihre Unitarisierung bedeutet [8]), liegt die Annahme nahe, daß den Grundrechten der Weimarer Verfassung eine viel weitergehende Bedeutung zukommt und zukommen sollte, als denen der vorrevolutionären Verfassungen, und daß sie demgemäß auch ganz anders zu betrachten sind [9]). Wir können uns daher nicht ohne weiteres der Ansicht von ANSCHÜTZ anschließen, sondern müssen erst prüfen, ob dies wirklich der Fall ist; denn eine andere Betrachtungsweise der Grundrechte kann für ihre Geltung für die Ausländer von erheblicher Bedeutung sein. Zu diesem Zweck gehen wir auf die Entstehungsgeschichte der Grundrechte zurück.

Der Referent der Grundrechte, FRIEDRICH NAUMANN, wollte in ihnen bewußt ein neues Staatsethos

---

[5]) Schmitt, S. 161.

[6]) So insbesondere die russische Verfassung von 1918.

[7]) Diese enthielt in Abschn. 1 eine Proklamation der Rechte des werktätigen und ausgebeuteten Volkes (nicht des russischen Volkes).

[8]) Erich Kaufmann, S. 8.

[9]) In der Rechtsprechung finden sich Ansätze zu solchen Gedanken. RG., Bd. 102, S. 165, gebraucht die Wendung, daß die Grundrechte als Heiligtum des deutschen Volkes gedacht sind.

proklamieren [10]). Sie sollten ein Bekenntnis zu den leitenden Gedanken der Entwicklung abgeben. Eine Anknüpfung an die Grundrechte früherer Verfassungen lehnte er als etwas längst Veraltetes und Überlebtes ab [11]). Dabei stand NAUMANN unter dem Eindruck, der in der Sowjet-Verfassung von 1918 proklamierten Rechte des werktätigen und ausgebeuteten Volkes und sagte: „Die neueste Verfassung der Gegenwart, die bolschewistisch-russische vom 5. VII. 1918, ist sozusagen die direkte Konkurrenz der Verfassung, die wir jetzt herstellen." In verfolg dieser Gedanken arbeitete er einen eigenen Entwurf aus. Dieser wurde jedoch abfällig kritisiert und vom Verfassungsausschuß abgelehnt. Es kam ein Werk zustande, das den Leitgedanken NAUMANNS beibehielt und auch einige seiner Leitsätze verwertete, die Grundrechte aber so ausgestaltete, daß sie einen juristisch faßbaren Inhalt bekamen, ja, sie so ausbauten, daß sie in der gegenwärtigen Form und Fassung als der Niederschlag der deutschen Rechtskultur und zugleich in mehrfacher Hinsicht als ein Programm künftiger Rechtsentwicklung angesehen werden können [12]). Hieraus erhellt der Konglomeratcharakter des Werkes [13]). Bei seiner Schaffung spielten eine ganze Reihe, wohl innerlich zusammenhängender, aber sachlich zu trennender Erwägungen und Wünsche eine Rolle. Man schuf eine Art von Bürgerkatechismus mit stark ethischem Einschlag. Daneben wurde ein Bekenntnis zum wahren Charakter und eigensten Wesen des deutschen Volkes abgelegt [14]) und eine Summe von Grundsätzen und bindenden Richtlinien für die sozialistische und demokratische Weiterführung des Verfassungsbaues aufgestellt. Ferner ist die Aufgabe der Grundrechte betont worden, einen Schutz zu bieten gegen Überstürzung und gegen Vergewaltigung der Minderheit, auch auf dem Gebiet der Religion; eine Staatsidee zugrundezulegen, die sich von dem rein

[10]) Protokolle, S. 176.

[11]) Er bezeichnete sie als „Museumsstücke alter Rechtskultur".

[12]) Ausführungen des Abgeordneten Düringer in der Nationalversammlung; abgedruckt bei Anschütz, Vorbemerkung 4 zu Art. 109 ff.

[13]) Vgl. über diesen insbesondere die Ausführungen bei Bredt, S. 71 ff; ferner die Reden der Abgeordneten Koch und Quarck in der 54. und 57. Sitzung der Nationalversammlung; abgedruckt bei Mack, S. 12 u. 16.

[14]) Stier-Somlo-Nipp, I, S. 167. Anm. 18.

theoretisch-sozialistischen Ideal ebenso fernhält, wie von dem bloß individualistischen. Es wurden außerdem eine Reihe von politischen und wirtschaftlichen Elementen verquickt [15]). Auch wurden zum ersten Male neben Grundrechten Grundpflichten anerkannt.

Alle diese Momente verleihen zwar den Grundrechten der Weimarer Verfassung zum Teil einen anderen Charakter als den Grundrechten der früheren Verfassungen [16]). Insbesondere nimmt die Anerkennung von Grundpflichten dem Staatswesen den Charakter eines liberalen Rechtsstaates [17]). Sie führen aber doch nicht dazu, die Grundrechte als ein Bekenntnis des Volkes zu seinen Ideen anzusehen, wie etwa die Erklärungen von 1776, 1789 und 1918 [18]). Dazu ist ein in sich geschlossenes Werk erforderlich. Das Werk von Weimar trägt aber zu deutlich das Zeichen des Kompromisses auf der Stirn. Das ist weiter nicht verwunderlich, wenn man daran denkt, daß drei Parteien verschiedener Weltanschauung — die sozialistische, liberal-demokratische und klerikale — es schufen. Dabei mußte ein Kompromiß herauskommen. Dieses entbehrt zwar nicht einer gewissen, durch die verfassungspolitische Funktion und Intention der Grundrechte vermittelten Einheitlichkeit, so daß ihnen gegenüber ein einheitlicher Auslegungsgrundsatz am Platz ist, nämlich derjenige als Rechtssatz, nicht bloß als ethisch-politische Empfehlung [19]). Daraus folgt aber nicht, daß der Grundrechtskatalog in deutlicher Abweichung gegenüber den früheren etwas ganz anderes darstellen sollte. Vielmehr geht gerade aus den Ausführungen und Schriften der Schöpfer und Mitarbeiter an der Verfassung hervor, daß er bewußt an die der früheren liberalen Verfassungen anknüpfte, aber dem Wesen der Zeit und den Wünschen der in der Regierungsmehrheit maßgebend vertretenen Zentrumspartei und Sozialdemokratie folgend, wirtschaftliche und kulturelle Grundsätze aufnahm [20]). Wir kommen damit zu dem Ergebnis, daß die

---

[15]) Stier-Somlo-Nipp, I, S. 167, Anm. 19.

[16]) Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S 435.

[17]) Schmitt, S. 175.

[18]) Schmitt, S. 162.

[19]) Thoma-Nipp, I, S. 12; Düringer, a. a. O.

[20]) Vgl. die klaren und treffenden Ausführungen von Bredt, S. 72 ff; ferner Poetzsch-Heffter, S. 393 ff.

revolutionäre Umwälzung in Deutschland keinen Einfluß auf die Bedeutung der Grundrechte hatte.

Auch die Änderung der Staatsform führt zu keiner anderen Auffassung; denn in der Republik haben die Grundrechte die gleiche Bedeutung wie in der Monarchie [21]). Sie sind nach der herrschenden Meinung [22]) diejenigen Rechte, die die Nation als Trägerin der Staatsgewalt aus freien Stücken zugunsten der Individuen zwecks Sicherung ihrer Individualsphäre geschaffen hat. Daran soll der eigenartige Umstand, daß die einzelnen Individuen selbst das Substrat der Nation bilden, nichts ändern [23]). Den Grundrechten wird also nur eine negative staatsbeschränkende Funktion beigelegt [24]). Sie werden als Fundamentalsätze der Verwaltungsgesetzgebung angesehen, die mindestens in einem erheblichen Teil, und gerade in ihrem klassischen, tralatizischen Bestande vor allem Spezialisierungen, bezw. Exemplifikationen des ohnehin selbstverständlichen Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung enthalten. Als solche sind sie spezielles Verwaltungsrecht und werden sorgfältig auf die Bedeutung hin untersucht, die sie als Veränderung des anderweit bestehenden gesetzlichen Rechtszustandes haben. Ein weiterer Teil der Grundrechte soll Sätze enthalten, die weder den Deutschen, noch sonst jemand ein Recht, d. h. ein subjektives Recht verleihen. Es sollen Sätze sein, die ein Recht nur im objektiven Sinne darstellen, wobei dann wieder zu unterscheiden sein soll zwischen Normen mit sofortiger aktueller Wirksamkeit, die entgegenstehende Bestimmungen des alten Rechtes aufheben, und bloßen Rechtsgrundsätzen, die, wie sie in der Verfassung stehen, nicht unmittelbar an-

---

[21]) Giese, Grundrechte, S. 80; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 437; Hientzsch, S. 33. A. M. Hatschek, Bd. 1, S. 172 f. Er behauptet, daß der Grundrechtskatalog in der Republik subjektive Rechte aufzustellen hat, die v o r jeder Verfassung liegen und unzerstörbar sind gegenüber jeder ordentlichen, durch den Willen einer Parlamentsmajorität geleiteten Gesetzgebung.

[22]) Giese, Grundrechte, S. 80; Stier-Somlo, a. a. O., S. 437.

[23]) A. M. Hatschek, Bd. 1, S. 172 f, aber ohne Begründung. Die Richtigkeit seiner Ansicht ist nicht einzusehen. Meint H., daß es absurd sei in der Republik, in der die Staatsgewalt vom Volke — der Summe der Einzelnen — ausgeht, die Freiheitssphäre jedes Einzelnen abzugrenzen?

[24]) Anschütz, Vorbemerkung 5 b zu Art. 109 ff, Freytagh-Loringhoven, S. 291; Thoma-Nipp I, S. 12, vgl. aber S. 9.

wendbar sind und der Aktualisierung durch Ausführungsgesetze bedürfen. Die Frage, welche Grundrechtssätze zu der einen, und welche zu der andern Kategorie gehören, soll sich nicht im allgemeinen, sondern nur von Fall zu Fall beantworten lassen, und von dem Wortlaut jedes einzelnen Artikels abhängig sein.

Diese Auffassung von dem Wesen der Grundrechte wird in letzter Zeit von namhafter Seite [25]) stark bekämpft. Es wird zugegeben, daß den Grundrechten in der Republik wie in der Monarchie grundsätzlich die gleiche Bedeutung und damit a u c h eine negative staatsbeschränkende Funktion zukommt [26]). Diese allein macht jedoch nicht ihr Wesen aus; denn das Verfassungsrecht normiert privatrechtliche, verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Verhältnisse nicht des Privatrechtes, Verwaltungsrechtes und Strafrechtes, sondern der Verfassung wegen. Es verfolgt nicht die Sonderzwecke jener einzelnen Rechtsmaterien, sondern den konstitutionellen Gesamtzweck des Verfassungsrechtes und gibt dem deutschen Staat einen bestimmten sachlichen Gehalt, in dessen Verwirklichung er seine Einheit finden soll [27]). Es proklamiert ein bestimmtes Kultursystem, das der Sinn des von der Verfassung konstituierten Staatslebens sein soll und das der positiven Rechts- und Staatsordnung die notwendige Legimität verleiht [28]). So lange aber die Monarchie bestand, trat diese Bedeutung zurück, da die Monarchie als Einrichtung die oben geschilderte Aufgabe verwirklichte [29]). Aus diesem Grunde, und weil die politischen

---

[25]) Smend, S. 161; Smend, Meinungsäußerung, S. 44 ff. Übereinstimmend Erich Kaufmann, S. 18; Stier-Somlo-Nipp, I, S. 161, 171 f; Peters-Nipp, II, S. 292 ff; Hensel, S. 15 ff; Schmitt, S. 177 ff. Wohl auch Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 162; sowie Hatschek, Bd. 1, S. 172: die Freiheitsrechte in der Demokratie sind gewissermaßen der Sozialpakt, der die Grundlage des demokratischen Staates bildet. Sie sind die Garantie der Verfassung. Vgl. auch noch die Ausführungen über das Wesen der Grundrechte bei Ablaß, S. 82.

[26]) Smend, S. 107; vgl. auch Stier-Somlo-Nipp, I, S. 161.

[27]) Smend, Meinungsäußerung, S. 45 ff (46). Vgl. auch die übrigen Ausführungen an dieser Stelle.

[28]) Smend, S. 164; Schmitt, S. 161; Erich Kaufmann, S. 6, 8, 16 ff. Anschütz, Vorbemerkung 6 zu Art. 109 ff leugnet den politischen und ethischen Wert der Grundrechte nicht. Er bezeichnet die oben dargestellten Ausführungen jedoch als Werturteil und spricht ihnen jede praktische Bedeutung ab.

[29]) Smend, S. 165.

Kämpfe des liberalen Bürgertums, die sich hauptsächlich gegen den königlichen Absolutismus richteten, dazu führten, daß die Grundrechte ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Durchführung des Prinzips der gesetzmäßigen Verwaltung betrachtet wurden [30]), kam man dazu, die verfassungspolitische Seite der Grundrechte zu übersehen. Mit dem Wegfall der Monarchie ist sie aber wieder zum Vorschein gekommen. Den Grundrechten ist ihre Aufgabe als Einheitssymbol in erhöhtem Maße wieder zugefallen, so daß sie in erster Linie als Verfassungsrecht anzusehen sind [31]). Daneben, aber erst in zweiter Linie, sind sie auch für das Spezialrecht von Bedeutung. Mindestens zum Teil deshalb sind sie in dieser Hinsicht so lästig unbekümmert, daß es den Anschein hat, als wenn sie schlecht gefaßt und schlecht zusammengestellt wären [32]).

An dieser Stelle brauchen wir uns mit den beiden oben dargestellten Ansichten noch nicht auseinanderzusetzen. Dies wäre nur dann erforderlich, wenn die Grundrechte ausschließlich als Verfassungsrecht angesehen werden könnten; denn solches kann seiner Natur nach nur für Deutsche gelten. Da sie aber selbst nach der weitgehenden Ansicht SMENDS mittelbare oder unmittelbare Bedeutung für das Spezialrecht haben, und sich auch aus der Behauptung, daß das Verfassungsrecht die Quelle des in den Grundrechten enthaltenen Spezialrechtes ist, nicht folgern läßt, daß die Grundrechte nur Verfassungsrecht sind, kann ihre Geltung für die Ausländer von keiner der beiden Meinungen grundsätzlich geleugnet werden. SMEND zieht diese Folgerung auch nicht. Er sagt zwar, daß das in den Grundrechten enthaltene Kultursystem als nationales normiert wird, bestreitet aber die Möglichkeit ihrer Geltung für die Ausländer als Spezialrecht nicht [33]). Die Darstellung der von

---

[30]) Schmitt, S. 178.

[31]) Vgl. hierüber Erich Kaufmann, S. 8.

[32]) Man denke etwa an Art. 134, der den Staatsbürgern die Steuerpflicht auferlegt. Es hat den Anschein, als wenn dieser Artikel schlecht gefaßt ist. Diese Fassung findet aber ihre Erklärung, wenn man berücksichtigt, daß die Verfassung nicht die Absicht hatte, Einzelmaterien zu regeln, sondern den Staatsbürgern die Steuerpflicht als moralische Pflicht auferlegen wollte. (Vgl. Peters-Nipp, II, S. 300.)

[33]) Smend, S. 165, Anm. 1 (166): „... da der deutsche Staat mindestens in erster Linie ... seiner eigenen Angehörigen getragen sein will."

SMEND vertretenen neuen Betrachtungsweise der Grundrechte an dieser Stelle, diente lediglich dazu, nachzuweisen, daß der Rechtszustand, der für die Grundrechte der preußischen Verfassung von 1850 galt, für die Grundrechte der Weimarer Verfassung nicht ohne weiteres übernommen werden kann, sondern, daß die heutige Lage unter Berücksichtigung der durch die Ereignisse der letzten zwei Jahrzehnte eingetretenen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Veränderungen zu prüfen ist. Sie war ferner notwendig, weil die in der Frage der Geltung der Grundrechte für die Ausländer von der Wissenschaft vertretenen Ansichten sich hauptsächlich danach richten, welche Stellung zu der Bedeutung der Grundrechte im allgemeinen genommen wird.

Wir können daher bei einer summarischen Betrachtung[34]) der in unserer Frage vertretenen Meinungen feststellen, daß es im wesentlichen zwei Ansichten gibt. 1. Die Meinung[35]), die die Grundrechte hauptsächlich als Spezialrecht und damit als Verwaltungsrecht ansieht. Als Verwaltungsrecht wird ihnen im Zweifel territoriale Wirkung zugesprochen, d. h. Geltung für alle Einwohner, ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit. Sie werden ferner in Bürger- und Menschenrechte eingeteilt. Die Bürgerrechte (auch politische genannt) werden nur den Staatsbürgern zugesprochen. Die Menschenrechte (auch bürgerliche genannt) kann auch der Ausländer für sich in Anspruch nehmen, so weit sich nicht aus dem Gesetz oder dem Wesen der Sache etwas Abweichendes ergibt[36]).

---

[34]) Die Natur einer solchen Betrachtungsweise bringt es mit sich, daß Differenzen, die zwischen den Anhängern der gleichen Ansicht in einzelnen Punkten bestehen, hierbei nicht gewürdigt werden können. Darauf wird aber bei der Einzeldarstellung nach Möglichkeit Rücksicht genommen werden.

[35]) Anschütz, Vorbemerkung 5 b zu Art. 109 ff; Kroeger, S. 20; Aldag, S 58; Leibholz, S. 85, u. a.

[36]) Diese Ansicht wieder zerfällt in zwei Hauptgruppen: 1. Diejenigen, die unabhängig von der Überschrift und dem Wortlaut der einzelnen Artikel die Grundrechte als individualistische und nicht als nationalistische Rechte bezeichnen und demgemäß die Geltung aller Grundrechte für die Ausländer behaupten, soweit es sich nicht um staatsbürgerliche Rechte und Pflichten handelt, das Gesetz es nicht anders bestimmt und sich aus dem Wesen der Sache nichts Abweichendes ergibt. (Anschütz, Vorbemerkung 5 zu Art. 109 ff; Kroeger, S. 20; Aldag, S. 58; Leibholz, S. 85; Bühler, S. 102 ff; Freytagh-Loringhoven, S. 294.) 2. Diejenigen, die den nationalen Charakter der Grundrechte bejahen und deshalb die speziell

2. Die Ansicht, daß die Grundrechte in erster Linie Verfassungsrecht sind [37]). Die Vertreter dieser Ansicht meinen, daß die Grundrechte als Bestandteil einer deutschen Verfassung nur für Deutsche gelten können. Soweit sie Spezialrecht darstellen, können sie sich auch auf Ausländer erstrecken. Die Quelle der Bedeutung als Spezialrecht ist aber das Verfassungsrecht. Daher können die Ausländer nur in vereinzelten Fällen die Grundrechte für sich in Anspruch nehmen. Wo Zweifel bestehen, ist zu vermuten, daß das in Frage stehende Grundrecht nicht für die Ausländer gilt. Es ist deshalb jeweils eine besondere Prüfung in diesem Sinne vorzunehmen [38]).

Der Unterschied zwischen den beiden oben dargestellten Meinungen besteht darin, daß die erste die Grundrechte für die Ausländer grundsätzlich gelten läßt, die zweite dagegen die Geltung der Grundrechte für die Ausländer verneint, aber gewisse Ausnahmen zuläßt.

Der bedeutendste Vertreter der Ansicht, die sämtliche Grundrechte ohne Rücksicht auf Überschrift und Inhalt auch für die Ausländer gelten lassen will, wenn nicht das Gesetz oder das Wesen der Sache usw. etwas anderes bestimmen, ist ANSCHÜTZ [39]). Er führt aus [40]), daß viele Grundrechte der Reichsverfassung trotz der

---

auf die Deutschen abzielenden Artikel als Rechte bezeichnen, die nur für Deutsche gelten. Soweit die Grundrechtsartikel nicht von Deutschen sprechen, können sie auch den Ausländern zukommen, „denn im Zweifel ist jedes Grundrecht ein droit de l'homme". (Vgl. Thoma-Nipp, I, S. 25; Thoma, S. 198; Rümelin, S. 57, Bemerkung 1; Bitter, Handwörterbuch, Bd. 1, Teil 2, S. 756 f.)

[37]) Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 436 f; Stier-Somlo-Nipp, I, S. 160 ff; Giese, Vorbemerkung zu Art. 109 ff, Bemerkung II, 3; Smend, S. 162 ff; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 162; Hubrich, S. 197 f; Hientzsch, S. 70, 106; Strupp, S. 278 f; Friedrichs (HdR.), S. 418 f.

[38]) Auch diese Gruppe ist nicht einheitlich. Wir zählen zu ihr eine Reihe von Wissenschaftern, die die Geltung der Grundrechte für die Ausländer überhaupt verneinen, teils mit der Begründung, daß die Überschrift es schon sagt (Hubrich und die Rechtsprechung), teils, weil die Grundrechte niemals für Ausländer gelten sollten. (Strupp, Hientzsch, Friedrichs.)

[39]) Kommentar zur RV. Vorbemerkung 5 b zu Art. 109 ff.

[40]) Wir bringen die Anschützsche Darstellung ausführlich, auf die Gefahr hin, einzelnes wiederholen zu müssen, weil sie für unser Thema von großer Bedeutung ist.

entgegenstehenden Ausdrucksweise des Textes (alle Deutschen ... jeder Deutsche) in Wahrheit nicht nur den Deutschen, sondern, wenngleich nicht in demselben Umfang, auch den Ausländern, die in Deutschland wohnen, oder sich aufhalten, zustehen. Dies folge aus dem Wesen der Grundrechte. Sie zerfallen nämlich in zwei Gruppen: erstens in solche, die eine kasuistisch gefaßte Darlegung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung geben und zweitens in solche, die materiell rechtliche Grundsätze enthalten, die als Richtlinien für zu schaffende Spezialgesetze gedacht sind. So weit es sich um Grundrechte handelt, die das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung betreffen, könne wegen ihrer Gültigkeit für die Ausländer kein Zweifel bestehen [41]); denn dieses Prinzip gelte für das Staatsgebiet und mithin für alle Personen, die sich in ihm aufhalten, ohne Rücksicht auf die Staatszugehörigkeit. Auch in die Freiheitssphäre des Ausländers dürfe der Staat nicht ohne gesetzliche Grundlage eingreifen, und so weit die Grundrechte nichts anderes seien als Hervorhebungen einzelner Anwendungsfälle des allgemeinen Anspruchs auf Unterlassung ungesetzlicher Handlungen der öffentlichen Gewalt, stellen sie in Wahrheit nicht Bürgerrechte, sondern Menschenrechte dar. „Man wird gewiß nicht behaupten wollen, daß der deutsche Staat nur für die Inländer Rechtsstaat, für die Ausländer dagegen ein Polizeistaat sei, daß die persönliche Freiheit, die Wohnung, das Eigentum nur der Deutschen unverletzlich sei, wenn aber einem Ausländer gehörig, nach Ermessen der Behörden verletzbar sei [42])." Aber auch die Grundrechte der Reichsverfassung, die über das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung hinausgehen, mitsamt ihrer weiteren Ausgestaltung durch die einschlägigen Spezialgesetze (z. B. Art. 118 und Preßgesetz, Art. 153, und Enteignungsgesetz) gelten nach ANSCHÜTZ auch für die Ausländer; jedenfalls in der Regel, sofern Sinn- und Wortlaut der Gesetze nichts Abweichendes bestimmen, oder aus dem Wesen der Sache nichts anderes folgt [43]). Sie sollen nämlich zum größten Teil als Fundamentalsätze der Verwaltungsgesetzgebung anzusehen sein. Da diese aber ebenso wie die Straf- und

[41]) Anschütz, a. a. O.; Isay, S. 88.
[42]) Anschütz, a. a. O.
[43]) Anschütz, a. a. O.; Schmitt, S. 169.

Prozeßgesetze [44]) mit ganz geringen Ausnahmen in gleicher Weise für In- und Ausländer gilt, muß für die Grundrechte dasselbe zutreffen. Diese sind in ihrer Eigenschaft als subjektiv-öffentliche Rechte nicht Ausfluß der Staatsangehörigkeit, sondern der Persönlichkeit. Als objektive Rechtsnormen regeln sie nicht das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgern, sondern das Verhältnis zwischen Staat und Individuum. Daher beziehen sie sich auf die Staatsbewohner, nicht auf die Staatsangehörigen, soweit nicht die oben bezeichneten Ausnahmen vorliegen [45]).

Die oben dargestellte Ansicht findet eine Einschränkung in einer vorwiegend von THOMA [46]) vertretenen Lehre. THOMA pflichtet den Ausführungen von ANSCHÜTZ darin bei, daß die territoriale Wirkung der Grundrechte durchaus die Regel ist. Diese kommen daher im Zweifel jedermann im Reichsgebiet zu, und sind insofern ein droit de l'homme und nicht bloß ein droit du citoyen. Die Meinungsverschiedenheit beginnt erst bei Behandlung derjenigen Verfassungsartikel, die von den Deutschen sprechen. Während ANSCHÜTZ dem Wortlaut

---

[44]) Über den Grundsatz der Gleichstellung von In- und Ausländern auf dem Gebiete des Privatrechtes und seine Durchbrechung, vgl. Zielke, S. 28 ff, und die dort angeführten.

[45]) Ebenso Hatschek-Strupp-Frisch, Fremdenrecht, Bd. 1, S. 133; Kroeger, S. 20; Bühler, S. 102 f; Aldag, S. 58; Leibholz, S. 85; Freytag-Loringhoven, S. 294; Hatschek, Bd. 1, S. 179 f, 266 f; Isay, S. 87 ff, 212 ff, der aber gewisse Einschränkungen macht (vgl. S. 91, 109). Er erklärt die Zahl der Ausnahmen von der Regel für größer als Anschütz annimmt. Sie deckt sich insbesondere nicht mit dem Kreis der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten, wie es nach den Ausführungen von Anschütz den Anschein hat. (Vgl. darüber noch Stier-Somlo-Nipp, I, S. 163.) Gleicher Ansicht wie Anschütz ist wohl auch Schmitt, S. 164, der die echten Grundrechte, d. h. die Rechte der Einzelpersonen (Gewissensfreiheit, persönliche Freiheit, Unverletzlichkeit der Wohnung, Briefgeheimnis, Privateigentum usw.), die er als vorstaatliche Menschenrechte bezeichnet, auch den Ausländern gewähren will.

[46]) Thoma-Nipp, I, S. 25; Thoma, S. 198 ff; v. Bitter, Handwörterbuch, Bd. 1, Teil 2, S. 756 f; ähnlich auch Rümelin, S. 57, Bemerkung 1, der durch die Gegenüberstellung von Art. 111, 115, 118, 123 und 124 einerseits und Art. 114 anderseits zum Ausdruck bringt, daß die Grundrechte, die nicht ausdrücklich von den Deutschen sprechen, auch für die Ausländer gelten sollen. Rümelin meint, Jellinek, Verwaltungsrecht, wäre seiner Ansicht. Dies ist aber, wie wir später sehen werden, nicht der Fall. Auch Schmitt kann zu dieser Richtung nicht gezählt werden, weil er es nicht auf den Wortlaut der Verfassungsartikel abstellt, sondern staatliche und vorstaatliche Rechte unterscheidet.

der Verfassungsartikel keine Bedeutung beilegt, sondern es auf den Sinn der neueren Verwaltungsgesetzgebung, die durch die Grundrechte maßgebend beeinflußt ist, abstellt, mißt THOMA der Beschränkung einiger Artikel auf Deutsche große Wichtigkeit zu. Er meint, wo ein Verfassungsartikel ausdrücklich von Deutschen spreche, da wolle er auch nur ihnen dieses Grundrecht zusichern. Es gehe nicht an, das Wort „Deutscher" einfach wegzuinterpretieren, als sei es eine sprachliche Ungenauigkeit, wenn die Verfassungsartikel das einemal von Deutschen sprechen, sonst aber die Verbürgungen schlechthin zusagen. Das sei schon deshalb nicht statthaft, weil einige Artikel bewußt und sinnvoll nur auf Deutsche gemünzt seien, wie insbesondere Art. 111, 112, 163, Abs. 2. Andere ebenso bewußt auf alle Bewohner des Reiches, wie Art. 116, 117, 135, 136, 149, Abs. 2, 153, 159, so daß also angenommen werden müsse, daß die Verfasser die Artikel in allen Fällen mit Bewußtsein des Unterschiedes formuliert haben. Das sei um so wahrscheinlicher, als auch bei den Grundpflichten der gleiche Unterschied in sinnvoller Weise gemacht werde. (Vgl. einerseits Art. 128, 132, 133, 163 und anderseits Art. 120, 121, 145.) Nur die Beschränkung der Steuerpflicht auf die Staatsbürger in Art. 134 sei schief und unbedacht [47]) [48]).

[47]) Thoma, S. 199.

[48]) Gegenüber den Ausführungen Thomas meint Anschütz neuerdings (Vorbemerkung 5 b zu Art. 109 ff, Anm. 1) die Tatsache der von ihm zugestandenen Ausnahmen, deren Umfang und Tragweite nicht allgemein, sondern nur für jeden Grundrechtsartikel der Verfassung unter Berücksichtigung der Ausführungsgesetze einzeln festgestellt werden könne, habe zur Folge, daß die Spannung zwischen seiner Ansicht und dieser Meinung nicht so groß sei wie es scheinen möchte. Bei Erörterung der einzelnen Grundrechte dürfte sich betreffs der Ausländerfrage meistens Übereinstimmung, jedenfalls im Ergebnis, herausstellen. Er gibt auch zu, daß Ausländern gegenüber gewisse (welche?) Einschränkungen von Grundrechten, die, falls sie für Deutsche gelten sollen, ein verfassungsänderndes Gesetz erfordern würden, durch einfaches Gesetz vorgeschrieben oder zugelassen werden.

Es ist richtig, daß die Einschränkung von Anschütz in der Praxis zu einer starken Annäherung beider Ansichten hinsichtlich vieler Fragen führen kann, weil beide, wie oben dargetan, den Grundrechten in der Regel territoriale Bedeutung beilegen. Theoretisch bleibt aber der Unterschied bestehen. Während nach Anschütz j e d e r Grundrechtsartikel unter Heranziehung der Spezialgesetze auf seine Anwendbarkeit für die Ausländer geprüft werden muß, scheiden nach Thoma die Artikel, die nur von den Deutschen sprechen, von vornherein aus.

Im Gegensatz zu diesen Auffassungen steht die Meinung [49]), daß die Grundrechte in der Regel nur für Deutsche gelten und Ausländer sich nur in Ausnahmefällen auf sie berufen können. So weit ein Grundrecht nicht ausdrücklich von den Deutschen spricht, wird eine besondere Untersuchung auf die Frage der Geltung für den Ausländer zugelassen. Das Ergebnis dieser Prüfung muß nicht immer bejahend ausfallen. Es ist durchaus zulässig, den Ausländer schlechter zu behandeln als den Inländer [50]). Wenn er aber verletzt wird, kann er auf Grund der in den auch für ihn geltenden allgemeinen Gesetzen gewährten Möglichkeiten vorgehen [51]). Er wird daher durch die Nichtgeltung eines Grundrechtes nicht etwa rechtlos, vielmehr kann er sich nur nicht auf die besondere Verfassungskraft der Grundrecht berufen.

Im einzelnen stimmen die Anhänger dieser Theorie nicht überein. STIER-SOMLO [52]) kommt zu ihr, weil er eine naturrechtliche Begründung der Grundrechte ablehnt, d. h. er leugnet, daß aus der Natur des Menschen gewisse Grundrechte unmittelbar abgeleitet werden können, die als unveräußerlich zu allen Zeiten und an allen Orten gleichen Anspruch auf Geltung haben. Er gibt zu, daß zwar Rechte existieren, die von der menschlichen Natur gefordert werden, aber durch diese Forderung gewinnen sie keinen Rechtscharakter. Solchen erhalten sie erst durch die konkrete staatliche Rechtsordnung, die so eingerichtet ist, daß Verfassungsnormen — und das sind die Grundrechte [53]) — grundsätzlich nur den Staatsbürgern zukommen [54]); es sei denn, die Verfassung sagt etwas anderes.

JELLINEK [55]) nimmt keine klare Stellung. Aus seinen allgemeinen Ausführungen ist zu ersehen, daß er die

---

[49]) Stier-Somlo-Nipp, I, S. 164, 172; Smend, S. 162 ff.

[50]) Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 162.

[51]) Giese, Vorbemerkung II, 3, zu Art. 109 ff.

[52]) Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 436 f; Stier-Somlo-Nipp, I, S. 161, 164, 172.

[53]) Stier-Somlo-Nipp, I, S. 162, Anm. 8.

[54]) „Die Grundrechte gehören auch zu den ‚durch die Staatsbürgerschaft bedingten Rechten und Pflichten'; denn sie sind ausdrücklich als Sonderrechte der Staatsangehörigen geschaffen. Die RV. hatte gar kein Interesse daran, Grundrechte und Grundpflichten der Ausländer zu formulieren." (Stier-Somlo-Nipp, I, S. 162, Anm. 8.)

[55]) Verwaltungsrecht, S. 162.

Grundrechte grundsätzlich nur den Deutschen zuspricht, aber Ausnahmen zuläßt. Er verlangt zwar für die Geltung der Grundrechte für Ausländer einen ausdrücklich dahingehenden Ausspruch der Reichsverfassung und verweist auch auf die Überschrift des zweiten Teiles der Reichsverfassung, so daß man glauben kann, er will nur Art. 135, der allein diese Erfordernisse erfüllt, auf Ausländer beziehen. Damit aber, daß er diese Bestimmung nur beispielsweise anführt, gibt er zu erkennen, daß nach seiner Ansicht noch mehr Grundrechtsartikel für Ausländer gelten können.

SMEND [56]) meint, der Grundrechtskatalog der Reichsverfassung bringt die zwei Momente unzweideutig zum Ausdruck, in denen der inhaltliche Sinn eines Grundrechtskatalogs besteht. Er will eine sachliche Reihe von einer gewissen Geschlossenheit normieren und er normiert sie als nationale, als das System gerade der Deutschen, das allgemeinere Werte national positiviert; eben dadurch aber den Angehörigen dieses Staates etwas gibt, einen materiellen Status, durch den sie sachlich ein Volk untereinander und im Gegensatz gegen andere sein sollen. Aber auch er kommt zu keiner vollständigen Beschränkung der Grundrechte auf die Deutschen [57]), weil er ihnen nicht allein diese Bedeutung, sondern, wenn auch erst in zweiter Linie, positive Rechtsgeltung als technisches Spezialrecht zuschreibt. Diejenigen Grundrechte, die nicht ausdrücklich von den Deutschen sprechen, können daher auch auf ihre Geltung für die Ausländer untersucht werden. Hierbei sind aber die geltenden Auslegungsregeln zu berücksichtigen [58]).

Neben den Ansichten, die in der Hauptsache von ANSCHÜTZ und SMEND vertreten werden und ihren fundierten Unterbau in der Betrachtungsweise der Grundrechte haben, stehen verschiedene andere Meinungen, die sich insoweit auf einen Generalnenner mit der Ansicht SMENDS bringen lassen, als sie die Geltung der Grundrechte für die Ausländer grundsätzlich verneinen. Die Begründung ist im einzelnen verschieden.

---

[56]) Verfassung und Verfassungsrecht, S. 162 ff, insbesondere S. 165, Anm. 1.

[57]) A. a. O., Anm. 1, S. 165: „...da der deutsche Staat mindestens in erster Linie von dem Verständnis seiner eigenen Angehörigen getragen sein will."

[58]) Diese sind von ihm a. a. O., S. 165, Anm. 1, aufgestellt.

In erster Linie ist die Rechtsprechung zu nennen. Diese hat sich oft begnügt, die Geltung der Grundrechte für die Ausländer allein deswegen abzulehnen, weil der zweite Hauptteil der Reichsverfassung die Überschrift „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" trägt [59]). Die Wissenschaft hat eine solche Begründung aber mit Recht als nicht ausreichend bezeichnet [60]). In einigen Fällen hat die Rechtsprechung sich auch auf diesen Standpunkt gestellt und zum Ausdruck gebracht, daß die Stellung eines Grundrechtes im zweiten Hauptteil der Reichsverfassung seine Tragweite nicht zu beengen vermag. Sie erkläre nur seine Entstehung und die Aufnahme in die Verfassung, begründe aber nicht das Anwendungsgebiet und die Wirkung nach außen [61]).

HUBRICH [62]) beruft sich ebenfalls auf die Überschrift des zweiten Hauptteils und läßt allein Art. 135, der von allen Bewohnern des Reiches spricht, für die Ausländer gelten. Dieselbe Ansicht vertritt GIESE [63]), der noch zum Ausdruck bringt, daß trotzdem das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung und die spezialgesetzliche Durchführung der Grundrechtssätze auch für die Ausländer gelten. Für deren Rechtsstellung sind auch noch die völkerrechtlichen Vorschriften über das Fremdenrecht wegen Art. 4 von Bedeutung.

STRUPP [64]) endlich geht noch weiter. Er leugnet die Geltung der Grundrechte der Weimarer Verfassung als solche für die Ausländer überhaupt. Die Grundrechte sind zwar nicht nationalistisch, sondern individualistisch gedacht, wie ANSCHÜTZ behauptet, aber nur in dem Sinne, daß sie nicht besagen wollen, wie es nach der Überschrift und der Fassung einer Reihe von Artikeln (109, 110 II, 111, 112, 115, 118, 123, 124, 126, 132, 155, 163) den Anschein hat, daß nur Deutsche überhaupt z. B. vor

---

[59]) KG. in DJZ. 29, 916 f; Preuss. Verw. Bl. 46, 143; RG. in JW. 1926, 1332.

[60]) Thoma-Nipp, I, S. 25, Anm. 22.

[61]) RG. 111, 379. Die Rechtsprechung des RG. in dieser Frage ist nicht einheitlich, weil das RG. sie nur von Fall zu Fall entschieden hat, ohne auf die in der Literatur vertretenen Meinungen Rücksicht zu nehmen, oder bereits ergangene Entscheidungen zu beachten.

[62]) Demokratisches Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, S. 197 ff.

[63]) Giese, Vorbemerkung II, 3, zu Art. 109 ff.

[64]) Handbuch des deutschen Staatsrechtes, Bd. 1, S. 278 f.

dem Gesetze gleich sind, sondern in dem Sinne, daß Deutsche sich der Gleichheit erfreuen. Ob auch der Nichtdeutsche, ist eine Frage, die den Verfassungsgesetzgeber nicht interessiert hat. Ihm war es allein von Interesse festzustellen, welches die Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen sind. Es braucht daher im Einzelfall nicht untersucht zu werden, ob eine Vorschrift, trotzdem sie von Deutschen spricht, auch Ausländern zugute kommt, was jedenfalls mit der Fassung nicht vereinbar ist, sondern ob eine sonstige reichs-, bezw. landesgesetzliche oder reichs-, bezw. landesgewohnheitsrechtliche Norm Rechte oder Pflichten für sie schafft. In der Praxis wird es darauf hinauskommen, daß den Ausländern in der Regel die Rechte des Grundrechtskatalogs zustehen, aber dann nur auf Grund der obengenannten Normen, nicht der Reichsverfassung.

Auch HIENTZSCH [65]) kommt zu dem Ergebnis, daß die Grundrechte für die Ausländer auf Grund der Reichsverfassung nicht gelten, da diese zu Grundrechten der Ausländer keine Stellung genommen hat und sich nur an das Staatsvolk wendet. So weit die Grundrechte aber aus dem Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung und den Spezialgesetzen folgen, finden sie auch auf Ausländer Anwendung. Die radikalste Stellung nimmt FRIEDRICHS [66]) ein. Dieser leugnet die Geltung der Grundrechte für die Ausländer überhaupt und will sogar Art. 135 nicht auf Ausländer beziehen. Dies folgt jedenfalls aus der Bemerkung, daß die Behörde gegen die Religionsübung des Ausländers einschreiten dürfe, wenn sie gegen den Grundsatz des § 13 II 11 ALR. verstoße, einerlei, ob man diese Bestimmung für die Inländer als gültig oder aufgehoben ansehe. Er meint auch, daß in die Glaubensfreiheit der Ausländer eingegriffen werden könne, wenn der Zweck der deutschen Gesetze es wirklich verlange. Diese Ansicht ist unrichtig. Die Religionsfreiheit der Ausländer ist wie die der Inländer gewährleistet. Besondere Beschränkungen sind unzulässig [67]).

---

[65]) Die Grundrechte der Ausländer nach der Weimarer Reichsverfassung, S. 70, 82.

[66]) Artikel Ausland, Ausländer in Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, herausgegeben von Stier-Somlo und Elster (HdR.), Bd. 1, S. 418 f.

[67]) Auch gegenüber den Ausführungen der Anhänger der Ansicht, daß die Grundrechte in der Regel nicht für Ausländer gelten,

Das sind die Meinungen, die im wesentlichen vertreten werden. Zur Feststellung der richtigen Ansicht gehen wir zuerst auf die Entstehungsgeschichte der Verfassung zurück. Aus dieser ist aber leider wenig zu entnehmen. Während der Beratung über die Grundrechte kam in keiner Weise zum Ausdruck, auf wen sie sich beziehen sollten.

ISAY[68]) schließt daraus, daß jeder Redner als von einer Selbstverständlichkeit davon ausging, daß die Grundrechtssätze das Verhältnis des Individuums zu regeln bestimmt waren. Die Nationalversammlung wollte in den Grundrechten die Rechte des Einzelnen gegenüber dem Staat, nicht aber die Rechtsstellung des Inländers im Verhältnis zu der des Ausländers festlegen. Sie wollte bestimmen, welche Freiheiten den Ausländern zustehen, nicht aber welche ihnen fehlen, so daß aus dem Schweigen der Nationalversammlung nicht gefolgert werden kann, daß die Grundrechte nicht für Ausländer gelten. Dies mag richtig sein. Die Nationalversammlung war dabei, eine Verfassung des deutschen Volkes zu schaffen. Diese mußte in Eile hergestellt werden, da es nach dem Wegfall der Verfassung von 1871 und der Monarchie an einem einigenden Band des Volkes fehlte. In solcher Lage konnte oder wollte sie Fragen, die damit nicht in unmittelbarem Zusammenhang standen, nicht bearbeiten. Daher nahm sie zur Ausländerfrage keine Stellung.

Es ist aber zuzugeben, daß diese Beweisführung nicht unbedingt durchgreifend ist. Man kann auch Beweise dafür beibringen, daß die National-

---

meint Anschütz (Vorbemerkung 5 b zu Art. 109 ff, Anm. 1), daß sich im Ergebnis Übereinstimmung mit der von ihm vertretenen Ansicht herausstellen werde. Diese Auffassung ist irrig. Während Anschütz den Ausländern die Grundrechte im Zweifel zuspricht und nur zugibt, daß die besondere Verfassungskraft für sie nicht in allen Fällen gilt, so daß zur Beseitigung der durch die Grundrechte geschaffenen Stellung der Ausländer ein einfaches Gesetz genügt, wo für die Deutschen ein verfassungsänderndes erforderlich ist, ist nach den oben dargestellten Meinungen zur Beseitigung der den Ausländern durch die praktische Einräumung der Grundrechte gewährten Rechtsstellung eine einfache Verwaltungsverfügung ausreichend; denn die Grundrechte stehen den Ausländern nach dieser Meinung doch überhaupt nicht zu. Dieser Unterschied ist so fundamental, daß eine Übereinstimmung der beiden Ansichten höchstens in bezug auf die augenblickliche Praxis der Behörden angenommen werden kann.

[68]) Fremdenrecht, S. 89 f; ebenso Strupp, a. a. O., S. 279.

versammlung die Ausländer von den Grundrechten ausschließen wollte. Sie überschrieb den zweiten Titel der Reichsverfassung mit „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen". Wenn diese Überschrift auch nach der Fertigstellung des Grundrechtskatalogs gewählt wurde, so kann man doch daraus entnehmen, daß die Schöpfer der Verfassung von der selbstverständlichen Voraussetzung ausgingen, daß die Ausländer an den Grundrechten keinen Anteil haben sollten. Diese Auffassung könnte noch dadurch unterstützt werden, daß eine deutsche Reichsverfassung geschaffen wurde und nicht anzunehmen ist, daß eine deutsche Nationalversammlung Grundrechte der Ausländer schaffen und verkünden wollte. Auch ist zu berücksichtigen, daß die Nationalversammlung, wenn sie die Stellung der Ausländer zu den Grundrechten hätte regeln wollen, nach dem Vorbild der belgischen Verfassung, die auch in jener Zeit auf die Gestaltung von Staatsverfassungen großen Einfluß hatte [69]), einen entsprechenden Artikel hätte aufnehmen können.

Die Entstehungsgeschichte der Grundrechte ist hienach geeignet, für alle Auslegungen eine Grundlage abzugeben. Daher läßt sich aus ihr für unsere Frage nichts folgern. Aus den oben gemachten Ausführungen ergibt sich aber, daß die Ansichten, die die Nichtgeltung der Grundrechte allein aus der Überschrift des zweiten Hauptteils oder aus dem Schweigen der Reichsverfassung in bezug auf die Stellung der Ausländer herleiten, nicht richtig sein können; denn diese Momente lassen sich auch in einem anderen Sinne auslegen und reichen daher allein zur Stützung einer Ansicht nicht aus [70]).

Ein zweites Mittel zur Lösung unserer Frage ist die Prüfung des Wortlauts der Grundrechte. Dieser spricht für die THOMAsche Ansicht; denn welchen Sinn sollte

---

[69]) Nach ihren Vorbild wurden z. B. die tschechoslowakische und die polnische Verfassung geschaffen.

[70]) Die Ansicht, daß die Grundrechte allein wegen der Überschrift des zweiten Teils nicht für die Ausländer gelten können, ist auch schon deshalb unrichtig, weil die Verfassung in einzelnen Artikeln oft von den „Deutschen" spricht; in anderen von „niemand, jeder, usw.". Die Erwähnung der Deutschen wäre nicht nötig, wenn die Verfassungsgesetzgeber davon ausgegangen wären, daß die Überschrift die Grundrechte auf die Staatsangehörigen beschränkt. Schlechte Fassung kann diese Unstimmigkeit nicht erklären.

es haben, daß die Grundrechte in einigen Fällen ausdrücklich nur den Deutschen zugesichert sind (z. B. Art. 109, 110, 118 usw.), in anderen Fällen sich aber nicht auf diese beschränken (z. B. Art. 114, 117 usw.). Wenn man die Artikel aber im Zusammenhang betrachtet, so zeigt sich ein anderes Bild. Zwar ist die THOMAsche Beweisführung hinsichtlich der sinnvollen Zusammenstellung der Grundrechte durch den Gesetzgeber in solche, die für Ausländer gelten konnten und in solche, die nicht für sie gelten [71]), sehr bestechend und hat auch viel für sich. Es bleiben aber erhebliche Zweifel bestehen. So ist z. B. nicht recht einzusehen, warum Art. 114 (Unverletzlichkeit der Person) für Ausländer gelten kann, während Art. 115 (Unverletzlichkeit der Wohnung) den Deutschen vorbehalten bleiben soll. Beide Vorschriften gehören zu den sogenannten vorstaatlichen Menschenrechten und werden seit jeher zusammen verwendet [72]). Sie müssen daher entweder beide für Ausländer gelten, oder gar nicht; denn es handelt sich sozusagen um dasselbe Gut. ANSCHÜTZ fragt da mit Recht, warum die Wohnung des Deutschen unverletzlich, die des Ausländers aber nach dem Ermessen der Behörden verletzlich sein soll. Auch eine Auslegung, die in den Grundrechten nicht Exemplifikationen des Grundsatzes der gesetzmäßigen Verwaltung sieht, sondern Spezialsicherungen [73]) ist nicht geeignet, die Unstimmigkeit aufzuklären; denn die von ANSCHÜTZ gestellte Frage würde auch in diesem Fall unbeantwortet bleiben. In diesem Zusammenhang sei ferner an Art. 135 und 118 erinnert. Art. 135 gilt seinem Wortlaut nach zweifellos auch für die Fremden. Art. 118 nur für die Deutschen. Daher könnte man auf die Vermutung kommen, daß die Ausländer nach Art. 118 schlechter gestellt sind, als nach Art. 135. Tatsächlich ist aber beinahe das Gegenteil der Fall. Richten sich nach Art. 135 die Befugnisse der Polizei, was die Ausübung

[71]) Thoma, S. 199.

[72]) Man denke etwa an die Habeas-Corpus-Akte von 1679, die zum Symbol aller Grundrechte, die den Schutz gegen willkürliche Verhaftungen und Haussuchungen bezwecken, geworden sind. In diesem Zusammenhang sind auch Art. 39 der magna charta von 1215 und Art. 10 der virginischen Erklärung von 1776 zu erwähnen. (Vgl. darüber im einzelnen Mannheim-Nipp, I, S. 316 ff.)

[73]) Koettgen-Nipp, I, S. 354, der auf diese Weise einen Sinn in den Geltungsunterschied von Art. 114 und 115 hineinbekommen will.

der Kultusfreiheit anbetrifft, nach ihrem allgemeinen Ermessen, und zwar ohne Unterschied, ob Inländer oder Ausländer in Frage stehen, so ist ein wesentlicher Ausschnitt des Art. 118 durch die Preßfreiheit spezialgesetzlich geregelt und darin der Befugnis der Polizei enge Grenzen gezogen. Wenn man noch die Fassung des Art. 134 berücksichtigt [74]), der die Steuern den Staatsbürgern auferlegt, sieht man, daß Wortlaut und Zusammenhang der Grundrechtsartikel zumindest nicht ohne weiteres im Sinne der THOMAschen Ansicht ausgelegt werden können.

Da sich eine Bestimmung, wie sie HUBRICH und BEUTNER in § 41, Einleitung ALR., gefunden haben, für die Reichsverfassung nicht ermitteln läßt und Art. 4 RV. nicht hilft, bleibt nur noch die Möglichkeit, auf das Wesen der Grundrechte zurückzugehen, um festzustellen, welche der gefundenen Auslegungen unserer Arbeit zugrundezulegen ist.

Bei der Betrachtung des Wesens der Grundrechte kommen wir wieder auf den von SMEND behaupteten Bedeutungswandel zurück. Von der Stellung zu dieser Frage hängt die Entscheidung ab. Sind die Grundrechte nur Fundamentalsätze der Verwaltung, so müssen sie im Zweifel territorial und damit auch für die Ausländer gelten. Sind sie aber in erster Linie Verfassungsrecht und erst in zweiter Linie und nur in gewissen Fällen technisches Spezialrecht, so können sie im Zweifel nur für Deutsche bestimmt sein.

Wir kommen dazu, der Ansicht SMENDS hinsichtlich der Betrachtungsweise der Grundrechte zu folgen. Es mag dahingestellt bleiben, ob diese seit jeher die richtige war, wie er behauptet; jedenfalls ist sie für die Grundrechte der Weimarer Reichsverfassung die einzig mögliche. Dies folgt schon aus der Zusammensetzung des Grundrechtskatalogs. Zum erstenmal sind neben Grundrechten auch Grundpflichten anerkannt. Diese Anerkennung nimmt dem Staatswesen den Charakter eines liberalen Rechtsstaats. Sie hebt gegenüber dem Prinzip der individuellen Freiheit den sozialrechtlichen Charakter des Deutschen Reiches hervor [75]). Wer der ihm zugesagten Grundrechte als

[74]) Die S. 34, Anm. 32, gemachten Ausführungen können dem nicht entgegengehalten werden, da sie vom Standpunkt der Smendschen Ansicht gemacht sind.

[75]) Schmitt, S. 175.

besonderer Vorteile auf Grund der Bestimmungen der Reichsverfassung teilhaftig wird und wer als Glied des Volkes im Rahmen der in der Reichsverfassung festgelegten Staatsauffassung lebt, der soll jetzt nicht nur Rechte, sondern auch verfassungsmäßige Pflichten haben [76]). Solche Rechte und Pflichten können aber nach dem bisherigen Zustand nur den Staatsangehörigen zukommen.

Ferner sind völlig neue Gebiete in den Grundrechtskatalog aufgenommen. Während dieser sich früher im allgemeinen darauf beschränkte, die Grenzen der staatlichen Eingriffe gegenüber dem Einzelnen festzulegen, enthalten die Grundrechte der Weimarer Verfassung alle Grundlagen der Staatsordnung [77]). Sie sind der Niederschlag der gegenwärtigen Rechtskultur und zugleich in mehrfacher Hinsicht ein Programm künftiger Rechtsentwicklung [78]). Wenn man endlich noch berücksichtigt, daß alle Staaten nach dem Weltkriege infolge der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umwälzungen ein ganz anderes Gesicht erhalten haben und in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Grundrechte als Einheitssymbol in Betracht zieht, kann man nicht davon sprechen, daß die Grundrechte der Weimarer Verfassung so anzusehen sind wie die der früheren Verfassungen. Es ist richtig, daß wegen ihrer Kompromißnatur nicht von einem geschlossenen Bekenntnis zu den sozialen und kulturellen Ideen unserer Zeit die Rede sein kann, und daß die liberalen Gedanken des Rechtsstaates des 19. Jahrhunderts noch in gewisser Weise im Grundrechtskatalog zum Ausdruck kommen. Man muß aber bedenken, daß diese gegenüber der Bedeutung der Grundrechte als Bekenntnis zum wahren Charakter und eigensten Wesen des deutschen Volkes [79]) zurücktreten und vor allen Dingen, daß auch ihnen die veränderte Struktur des deutschen Staates eine andere Bedeutung gegeben hat, als sie die Vorkriegsgrundrechte hatten.

---

[76]) Peters-Nipp, II, S. 294.

[77]) Düringer bei Anschütz, Vorbemerkung 4 zu Art. 109 ff.

[78]) Man denke nur an die vielen institutionellen Garantien der RV., wie z. B. Art. 142, 152, 153, 154 usw.

[79]) Stier-Somlo-Nipp, I, S. 167, Anm. 18. Vgl. auch Anschütz, Vorbemerkung 6 zu Art. 109 ff.

Diese Momente müssen dazu führen, in dem Grundrechtskatalog mehr zu sehen als eine kasuistisch gefaßte Darlegung des Prinzips der gesetzmäßigen Verwaltung oder Richtlinien für künftige Spezialgesetzgebung. Diese Bedeutung mag ihnen a u c h zukommen. Aber in erster Linie sind sie das Kultur- und Wertsystem des deutschen Volkes, das der Staatsordnung die notwendige Legitimität und damit die Geltungsbegründung gibt und dem deutschen Volke vor Augen führt, wo die festen Grundlagen seiner Kultur und seiner staatlichen Betätigung liegen. Gleichgültig, ob sie als Sätze von unmittelbarer Geltung angesehen werden oder nicht, sind sie stets als Auslegungsregel für das spezielle Recht von Bedeutung, weil die Legitimitätsanschauung des Zeitalters und der deutschen Volksgemeinschaft in ihnen bezeugt worden sind. Aus dem Grundrechtskatalog können und sollen daher zweifelhafte gesetzliche Begriffe ausgelegt und die für die Anwendung des Gerechtigkeitsprinzips letztlich maßgebenden und leitenden Gesichtspunkte selbst da abgeleitet werden, wo die einzelnen grundrechtlichen Sätze kein unmittelbar geltendes Recht geschaffen haben; denn auch diese Sätze sind als Zeugnis für die den Richter bindenden Legitimitätsanschauungen und Wertauffassungen von praktischer juristischer Bedeutung [80]). Die Tatsache, daß der Grundrechtskatalog das Ergebnis eines Kompromisses dreier Parteien mit verschiedener Weltanschauung ist, ändert daran nichts, da die ihm oben beigelegte Bedeutung keine einheitlich geschlossene Erklärung erfordert.

So betrachtet, kann der Grundrechtskatalog niemals für Ausländer gelten, weil er nur für die Angehörigen des betreffenden Volkes normiert ist, solange das nationale Moment in der Verfassung des in Frage stehenden Staates noch ausschlaggebend ist [81]).

So weit aber die Bedeutung der Grundrechte im Bereich des technischen Spezialrechts in Betracht kommt, ist ihre Geltung für die Ausländer grundsätzlich möglich;

---

[80]) Erich Kaufmann, S. 18; Smend, S. 164 f. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Art. 119, 152, 153 und 154 hinzuweisen. Ihre Bedeutung für das bürgerliche Recht mag zweifelhaft sein. Sie stellen aber fest, daß das deutsche Volk und der deutsche Staat an der bürgerlichen Rechtsordnung festhalten.

[81]) Anders verhält es sich in Sowjetrußland. (Vgl. S. 20, Anm. 3.)

denn sie sind dann kein Verfassungsrecht. Es gibt allerdings Fälle, in denen sie den Ausländern auch dann nicht zugesprochen werden können. Hiezu gehören in erster Reihe die wenigen sogenannten politischen Rechte des Grundrechtskatalogs. Diese können den Ausländern begriffsmäßig nicht zustehen. Für die sogenannten bürgerlichen Rechte gilt im einzelnen folgendes:

1. Das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung gilt auch für die Ausländer und auch das allgemeine Freiheitsrecht auf Freiheit von ungesetzlichen Zumutungen steht ihnen zu [82]). So weit die Grundrechtsartikel, die diese Materie behandeln, Bedeutung für das technische Spezialrecht haben, gelten sie territorial, d. h. für alle Bewohner des Reiches; denn jeder Staatsbewohner hat den gleichen Anspruch auf eine Freiheitssphäre. Wenn sie aber ausdrücklich von Deutschen sprechen [83]), so wollen sie in der Regel dem Reichsbürger damit eine Spezialsicherung gegenüber den allgemeinen Gesetzen geben. Daher können diese Grundrechtsbestimmungen nicht für Ausländer gelten [84]) [85]).

2. Wenn die Grundrechte eine institutionelle Garantie geben [86]), so gilt diese in der Regel auch für die Ausländer, und zwar mit ihrer besonderen Verfassungskraft [87]). Es ist mit dem Begriff eines Rechtsstaates nicht vereinbar, Ausländer, die durch die Offenhaltung der

---

[82]) Thoma-Nipp, I, S. 26.

[83]) Z. B. Art. 109, 110, 111, 112, 115 usw.

[84]) Diese Auslegung kann allein dem Wortlaut der Grundrechtsartikel, die von den Deutschen sprechen, einen Sinn geben. Es ist sonst nicht verständlich, warum neben einer Überschrift „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" die Deutschen in manchen Artikeln besonders genannt sind und in manchen nicht. Dieser Widerspruch erklärt sich auch nicht daraus, daß die Überschrift später geschaffen wurde; denn man hätte den Grundrechtskatalog dann redigieren können.

[85]) Auch diejenigen Grundrechte, die nicht von den Deutschen sprechen, also eine Spezialsicherung gegenüber den allgemeinen Gesetzen darstellen, gelten begriffsmäßig nicht für Ausländer. Es bestand keine Veranlassung, sie ihnen zuzusichern.

[86]) Vgl. Art. 152 bis 154, in denen die individuelle Wirtschaftsauffassung proklamiert wird; Art. 142, der die Freiheit der Wissenschaft und Kunst sichert; Art. 119 bis 122, die grundlegende Sätze über die Ehe und die Familie enthalten.

[87]) Schmitt, S. 17 ff, 23 ff, 102 ff, 177 ff.

Grenzen eingeladen werden, sich in seinem Gebiet niederzulassen, nach völlig anderen wirtschaftlichen und sozialen Grundsätzen zu behandeln als die Inländer[88]). Soweit es sich um Garantien für das Staatsvolk handelt[89]), kann man die Geltung für die Ausländer ausschließen. Dies würde sich daraus erklären, daß der Staat für seine Staatsangehörigen ein besonderes Interesse haben muß. Wenn aber die individuelle Wirtschaftsordnung in der Verfassung des Staates verankert wird, so muß sie sich auf alle Bewohner des Reiches erstrecken. Man kann da nicht einwenden, daß sie auch in den allgemeinen Gesetzen zum Ausdruck gebracht ist und Art. 152 bis 154 RV. demgegenüber keine besondere Sicherung bedeuten, da sie im Rahmen der Gesetze gelten. Es handelt sich hier nämlich nicht um ein einfaches Gesetz, sondern um einen Grundsatz des Staates, der damit aller Welt verkündet, daß er nach der von ihm aufgestellten Wirtschaftsordnung lebt. Es liegt zwar in der Macht des Staates diesen Grundsatz zu ändern, aber so lange er besteht, gilt er für den Staat und nicht für die Staatsangehörigen. Ähnlich verhält es sich mit den übrigen institutionellen Garantien der Grundrechte. Im einzelnen werden wir darüber im besonderen Teil handeln.

3. Darüber hinaus kann dem Ausländer jedes Grundrecht von den Behörden zugebilligt werden. Die Befugnis der Behörden hierzu folgt aus der Tatsache, daß weder die Verfassung, noch ein anderes Gesetz dies verbieten. Allerdings liegt es völlig im Ermessen der Verwaltung, wie weit sie die in Betracht kommenden Grundrechte dem Ausländer zugestehen will. Sie kann die dem Ausländer erwiesene Wohltat auch jederzeit zurücknehmen, ohne an irgend welche Formalitäten gebunden zu sein; denn ein Anspruch auf die Gewährung der in diesen Grundrechten verbrieften Freiheiten hat der Ausländer nicht.

---

[88]) Im Weltkrieg ist dieser Grundsatz durch die Liquidation der Vermögen der feindlichen Ausländer in den kriegführenden Staaten verletzt worden. Sie ist aber allgemein als unzulässig empfunden und nach dem Kriege aufgehoben oder wenigstens stark eingeschränkt worden. Als kriegerische Maßnahme ließ sie sich noch rechtfertigen. In Friedenszeiten ist sie unmöglich. (Vgl. über diese Fragen Bernhard Meier, S. 130 ff.)

[89]) Z. B. Art. 119 bis 122.

Nachdem wir eine allgemeine Regel für die Geltung der Grundrechte für die Ausländer gefunden haben, wenden wir uns der Betrachtung der einzelnen Grundrechte zu. Wir können uns dabei nicht ausschließlich auf die Grundrechte der Reichsverfassung beschränken, sondern müssen auch einige Gebiete, die mit ihnen im Zusammenhang stehen, wie die Frage des Wohnrechtes, die Verehelichungsfreiheit usw. behandeln.

Besonderer Teil.

Die Geltung der Grundrechte und Grundpflichten für die Ausländer im einzelnen.

I. Die Grundrechte der Ausländer.

§ 5. Die Frage des Wohnrechtes.

Die Frage des Wohnrechtes im Aufenthaltsstaat, das ist die Freiheit, sich im Inland überall niederzulassen und fortziehen zu können und nicht gezwungen zu sein, das Land gegen seinen Willen zu verlassen, ist für den Ausländer von ungeheurer Bedeutung. Wenn sich eine Regel des Völkerrechtes oder eine Vorschrift des Staatsrechtes ermitteln läßt, die es ihm zuspricht, so kann er ungehinderten Aufenthalt im Inland verlangen und genießt damit eine große Zahl Freiheiten mit den Inländern, so daß man von einer vollständigen Gleichstellung der In- und Ausländer, mit Ausnahme der politischen Rechte, sprechen kann.

Das Völkerrecht gewährt den Ausländern kein Wohnrecht im Aufenthaltsstaat. Dies folgt schon daraus, daß in den Handelsverträgen immer besondere Bestimmungen über die Niederlassung der Staatsangehörigen in den Vertragsstaaten getroffen und daß auch besondere Niederlassungsverträge zwischen den Staaten geschlossen werden. Solche Bestimmungen, bezw. Verträge wären nicht nötig, wenn es ein völkerrechtliches Gewohnheitsrecht gäbe, das den Ausländern das Wohnrecht zusichert [1]).

[1]) Ansätze zu einer völkerrechtlichen Regelung der Frage des Wohnrechtes der Ausländer finden sich bereits. So lag einer am 5. XI. 1929 in Paris zusammengetretenen diplomatischen Konferenz ein Entwurf des Völkerbundes für einen mondial beabsichtigten Vertrag über die Rechtsstellung der Fremden vor, der sie in wirtschaftlicher Hinsicht den Inländern gleichstellen will. (Vgl. darüber Strupp, S. 274, Anm. 1, 278, 279.) Dieser Vertrag ist noch nicht geschlossen. Er beweist aber, daß Bestrebungen bestehen, den Ausländern das nach den jetzt bestehenden Staatsanschauungen mögliche Maximum an bürgerlichen Rechten einzuräumen.

Daher ist die Anwendung des Art. 4 in diesem Zusammenhang ausgeschlossen. Auch dann, wenn Staatsverträge über das Wohnrecht bestehen, denn auf Recht, das durch zwischenstaatliche Verträge geschaffen wird, bezieht sich Art. 4 RV. nach unserer Auffassung nicht.

Das Wohnrecht im Staatsgebiet stellt nach richtiger Ansicht den juristischen Kern der Staatsangehörigkeit neben den politischen Rechten dar [2]). Es müßte daher in dem Grundrechtskatalog enthalten sein. Dies ist aber nicht der Fall. Es gibt zwar Artikel, die sich mit Teilen des Wohnrechtes befassen [3]), aber einen Artikel, der es in seinem ganzen Umfang regelt, enthält die Reichsverfassung nicht. Da es ein Bestandteil der individuellen Freiheitssphäre [4]) ist, gehört es in die Behandlung der Grundrechte, die von der Einzelperson handeln. Wir sind daher berechtigt, uns an dieser Stelle mit ihm zu befassen.

Aus der Tatsache, daß das Wohnrecht den juristischen Kern der Staatsangehörigkeit darstellt, folgt, daß der Fremde grundsätzlich kein Wohnrecht im Inland haben kann [5]). Der wirtschaftliche Aufschwung und der gesteigerte Verkehr, der keine Rücksicht auf die Gebietsgrenzen nahm, haben die einzelnen Völker aber so sehr miteinander in Berührung gebracht, daß heute kein moderner Staat den Fremden den Aufenthalt in seinem Gebiet verwehren kann. Theorie und Praxis sind darin einig, daß jeder Staat den Ausländern grundsätzlich Gastfreundschaft zu gewähren hat [6]). Diese bringt es mit sich, daß er bei seinem Aufenthalt im Inland fast alle Vorteile des Inländers genießt. Einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt und Gleichstellung mit den Inländern hat er aber

---

[2]) Jellinek, System, S. 117; Hientzsch, S 35.

[3]) Art. 111 (Freizügigkeit); Art. 112, I (Auswanderungsfreiheit); Art 112, Abs. 3 (Auslieferung).

[4]) Jellinek, System, S. 119; Meyer-Anschütz, Bd. 3, S. 796; Lohmann, S. 20.

[5]) Beutner, S. 66; Laband, Bd. 1, S. 154, Bemerkung 1; v. Roenne-Zorn, Bd. 2, S. 151; Berner, LVG. § 130, Bemerkung 6, (S. 228); OVG., Bd. 16, S. 382 f; Pr. Verw.-Bl., Bd. 25, S. 332 f.

[6]) Zorn, Fremdenrecht in „Die Woche", 1905, S. 1813 f; Hofmann, S. 16; Boltze, S. 9; A. Zorn, S. 79; Hirschfeldt, S. 38 f. Die hievon bestehenden Ausnahmen werden im Abschnitt Ausweisung behandelt.

nicht [7]); vielmehr besteht gerade in der Frage des Wohnrechtes der wesentliche Unterschied zwischen den Fremden und den Staatsangehörigen. Für länger ansässige Ausländer kann ein Wohnrecht auch nicht darin gesehen werden, daß der Erlaß des preußischen Ministers des Innern vom 23. VIII. 1923 betreffend die Ausweisung von Ausländern, die Ausweisung von Ausländern, die bereits vor dem 1. IV. 1914 ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt im Inland hatten und diesen beibehielten — von besonders gearteten Fällen abgesehen — für grundsätzlich ausgeschlossen erklärt. Abgesehen davon, daß in dem Erlaß schon eine Ausnahme gemacht wird [8]), handelt es sich hier nur um eine Verwaltungsanweisung, die dem Ausländer keine Rechte gibt, sondern lediglich die Behörden anweist wie sie zu verfahren haben. Sie kann jederzeit ohne weiteres durch eine widersprechende Anweisung aufgehoben werden. Gegen die Verletzung dieser Anweisung oder ihre Ersetzung durch eine andere hat der Ausländer kein Rechtsmittel. Er kann sich nur im Wege der Dienstaufsichtsbeschwerde an die vorgesetzte Behörde wenden. Bestände wirklich ein Wohnrecht der Ausländer im Inland, so müßte ihnen auch ein Rechtsmittel zustehen, das sie vor unzulässigen Eingriffen der Verwaltung schützt; denn zum Begriff eines subjektiv-öffentlichen Rechtes gehört, von wenigen Ausnahmen [9]) abgesehen, die Möglichkeit es im Klageweg geltend zu machen [10]). § 130, Abs. 3 LVG., versagt den Ausländern aber ausdrücklich das Rechtsmittel gegen die Ausweisung. Das ist der schlagendste Beweis dafür, daß ihnen kein Wohnrecht zusteht.

Damit ist aber nicht gesagt, daß die Ausländer der Willkür der Behörden schutzlos ausgeliefert sind. Allerdings besteht kein Rechtschutz, wohl aber ein Sachschutz. Eine Behörde, die pflichtmäßig das Wohl des

---

[7]) Heinrichs, S. 3, und die a. a. O., Anm. 5 auf S. 98 angeführten. Laband, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 46, Bemerkung 3, nimmt in gewissen Fällen ein Wohnrecht der Ausländer an; insbesondere dann, wenn Niederlassungsverträge bestehen. Ebenso Störk, Handbuch des Völkerrechtes, Bd. 2, S. 645 ff.

[8]) Vgl. Z. B III a des Erlasses, der die Ausweisung hilfsbedürftiger Ausländer, die ihr Heimatsstaat übernehmen will, regelt.

[9]) Vgl. Art. 112, Abs. 2 RV.

[10]) Jellinek, System, S. 120, Bemerkung 2; vgl. auch S. 106; Lohmann, S. 27; Hientzsch, S. 47.

Staates zu vertreten hat, wird nie willkürlich und schikanös handeln. Um so mehr als die Rücksicht auf die politische Lage, auf Reziprozität und Retorsion eher zu einer milden als zu einer harten Maßregel veranlaßt. Die Furcht vor der internationalen öffentlichen Meinung und der Auffassung der fremden Regierungen genügt, um die Behörden zur äußersten Vorsicht zu veranlassen, und den Ausländern starke Garantien gegen Willkür zu verschaffen.

1. Aufenthalt und Niederlassung.

Vorstehend haben wir das Wohnrecht der Ausländer im allgemeinen behandelt. Wir kommen nun zu den verschiedenen Einzelfragen und beginnen mit der Niederlassungs- und Aufenthaltsfreiheit. Aus unserer für das Wohnrecht eingenommenen Stellung muß nicht unbedingt folgen, daß dieses Recht den Ausländern nicht zusteht, denn es enthält nur einen Teil des Wohnrechtes. Da der Staat den Fremden seine Grenzen offen hält, und sie damit gewissermaßen einlädt in sein Land zu kommen, besteht die Möglichkeit, daß er ihnen auch das Recht gibt, sich dort niederzulassen.

Die Niederlassungs- und Aufenthaltsfreiheit wird in Art. 111 RV. geregelt. Ferner ist das Freizügigkeitsgesetz von 1867 zu beachten. Art. 111 RV. gilt nach der unbestritten herrschenden Meinung [11]) nur für Deutsche. Auch das Freizügigkeitsgesetz bezieht sich nur auf diese [12]). Angesichts dieser Tatsachen kann von einem Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer keine Rede sein. Die Befugnis der Ausländer, sich im Inland frei niederlassen und aufhalten zu können, folgt aus dem völkerrechtlichen Gebrauch, Fremde unbehelligt in das Land kommen zu lassen. Daraus kann aber kein Gewohnheitsrecht hergeleitet werden, denn das Land ist berechtigt, diese Freiheit jederzeit wieder zurückzunehmen, so daß von einer Anwendung des Art. 4 RV. in diesem Zusammenhang nicht gesprochen werden kann.

---

[11]) Rohmer-Nipp., I, S. 235; Giese, Art. 111, Bemerkung 1; Anschütz, Art. 111, Bemerkung 3; Hubrich, S. 203; Thoma, S. 198; Hientzsch, S. 35 f.

[12]) Vgl. § 1 FZG. Ferner ist auch § 12, Abs. 2 FZG., zu berücksichtigen, der die Bestimmungen über die Fremdenpolizei unberührt läßt und somit die Geltung des Gesetzes für Ausländer ausdrücklich ausschließt.

Nun werden aber zwischen den Staaten oft Verträge über die Niederlassungs- und Aufenthaltsfreiheit ihrer Angehörigen geschlossen. Es fragt sich, inwieweit diese Verträge, wenn sie, wie es in Deutschland üblich ist, im Reichsgesetzblatt publiziert sind, auf die Stellung der Ausländer einwirken. Die Beantwortung dieser Frage ist nicht ohne weiteres möglich. Es kommt auf den Einzelfall an und insbesondere auf den Inhalt und die Art der Verträge, sowie die Absicht der vertragschließenden Staaten. Wenn der Staat sich vertraglich verpflichtet, die Angehörigen des anderen Staates nur unter bestimmten Voraussetzungen auszuweisen, so kann diese Pflicht sehr verschiedenartig sein. Beabsichtigen die Staaten nur eine tatsächliche Begünstigung ihrer Angehörigen, so genügen Dienstanweisungen, um die eingegangene Verpflichtung zu erfüllen. Auch die Tatsache der Publikation im Reichsgesetzblatt würde daran nichts ändern, da der Vertrag dann nur formell, nicht materiell Gesetz geworden ist. Die Folge davon wäre, daß das Individuum sich gegen eine Verletzung des Vertrages nur durch Anrufung des Heimatstaates schützen könnte; denn die Pflicht des Staates beruht nur auf dem Staatsvertrag und ein solcher schafft nur für die Staaten als Subjekt des Völkerrechtes Recht. Wollen die Staaten aber eine wirkliche Gleichstellung ihrer Angehörigen, so liegt in dem Vertrag eine Verpflichtung, diese durch Gesetz herbeizuführen. Wenn der Vertrag unter Wahrung der entsprechenden Formalien im Reichsgesetzblatt veröffentlicht wird, so ist er auch materiell Gesetz und berechtigt und verpflichtet die Untertanen. Die Ausgestaltung des Rechtes hängt von dem Wortlaut des Vertrages ab, der auf die Absicht der vertragschließenden Staaten hinweist [13]).

Im einzelnen ist folgendes zu sagen: man unterscheidet zwei Gruppen von Verträgen. 1. Die Handels- oder Handels- und Niederlassungsverträge und 2. die Niederlassungsverträge. Die Handels- und Niederlassungsverträge enthalten unter anderem Bestimmungen des Inhaltes, daß die Angehörigen jedes vertragschließenden Teiles, vorausgesetzt, daß sie die Landesgesetze beobachten, das Gebiet der Vertragspartner frei betreten, darin reisen, sich aufhalten und niederlassen, sowie dieses Gebiet jederzeit verlassen können, ohne anderen oder

[13]) Triepel, Völkerrecht, S. 401.

lästigeren allgemeinen oder örtlichen Beschränkungen oder Auflagen irgend welcher Art unterworfen zu sein, als denjenigen, denen die Inländer oder, soweit besondere Bestimmungen für die Ausländer bestehen, die Angehörigen der meistbegünstigten Nation unterworfen sind oder unterworfen sein werden [14]). Ihr Hauptzweck ist aber die Regelung der Handelsbeziehungen zwischen den Vertragsstaaten und die Gleichstellung der gegenseitigen Angehörigen auf dem Gebiete des Privat- und Gewerberechtes. Das Recht auf Niederlassung wird nicht fest umgrenzt und die Frage, unter welchen Bedingungen der Aufenthalt untersagt werden kann, wird nicht entschieden [15]). Daher sind die allgemeinen Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit nur als Anhängsel oder Einleitung für die Hauptpunkte des Vertrages anzusehen, und werden auch von den vertragschließenden Mächten stillschweigend mit selbstverständlihen Einschränkungen betrachtet [16]). Dies wird oft damit zum Ausdruck gebracht, daß die besonderen Bestimmungen für Ausländer vorbehalten werden [17]). Aber auch wenn dieser Vorbehalt nicht gemacht ist, ist er als gewollt anzusehen [18]). Zwar sollen die Angehörigen der vertragschließenden Teile vor willkürlicher Behandlung geschützt werden, kein Staat wird aber auf das Recht, einen Ausländer, der sich lästig erweist, auszuweisen, verzichten

---

[14]) Vgl. Handels- und Schiffahrtsvertrag mit Italien vom 31. X. 1925 (RGBl. II, S. 1021).

[15]) Heinrichs, S. 15.

[16]) Hatschek-Strupp-Fleischmann, Bd. 1, S. 338; Lohmann, S. 31; Isay, S. 122 ff; Heinrichs, S. 179; vgl. aber Kroeger, S. 60, der ihnen mehr Bedeutung beilegt. Ähnlich Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei, S. 538, nach dem die Handelsverträge den staatlichen und damit auch den polizeilichen Zwang beschränken, soweit sie den Angehörigen der Vertragsstaaten gewisse Freiheiten, wie Religionsfreiheit, Freiheit des Eigentums, Niederlassungs-, Gewerbe- und Verkehrsfreiheit, einräumen. Insbesondere die Meistbegünstigungs- und die Gleichberechtigungsklausel führen zu einer Durchbrechung des an sich geltenden Rechtes; so auch Scherber, S. 15.

[17]) Vgl. den deutsch-italienischen Vertrag, „... oder soweit besondere Bestimmungen für Ausländer bestehen". Ferner § 2, Abs. 2, des deutsch-lettländischen Handelsvertrages vom 28. VI. 1926.

[18]) Rohmer-Nipp, I, S. 235.

wollen [19]). Auch würde der verwaltungsrechtliche Schutz, der dieses Recht sanktionieren müßte, fehlen. Im Vertrag ist nicht die Rede von einem solchen, und § 130, Abs. 3 LVG., der den Ausländern diesen Schutz ausdrücklich nimmt, bleibt in Kraft. Die Rechtslage der Ausländer bleibt daher trotz des Vertrages die gleiche wie sie früher war. Die gegenteilige Meinung würde dazu führen, anzunehmen, daß die Staaten sich durch Schweigen ihres wichtigsten Rechtes gegen die Ausländer begeben. Dies kann aber nur dann angenommen werden, wenn besondere Umstände vorliegen, oder wenn ausdrücklich auf das Ausweisungsrecht verzichtet wird.

Die praktische Bedeutung der Bestimmungen der Handelsverträge über Niederlassung und Aufenthalt ist daher lediglich darin zu sehen, daß sie den Vertragsstaaten, die ohnehin kraft Völkerrecht begründete, aber doch bisweilen bestrittene Pflicht auferlegen, ihr Gebiet den Angehörigen des anderen Staates nicht grundsätzlich zu verschließen, soweit nicht die eigenen Interessen gefährdet werden [20]).

Eine andere Meinung hinsichtlich der Bedeutung von Staatsverträgen für die Aufenthalts- und Niederlassungsfreiheit der Ausländer könnte man bei den Niederlassungsverträgen vertreten. Diese werden oft selbständig abgeschlossen und bezwecken einzig und allein die Regelung der Niederlassung der gegenseitigen Staatsangehörigen im Gebiet der Vertragsstaaten. Sie räumen ihnen die Befugnis ein, sich dort ständig niederzulassen oder dauernd oder zeitweilig aufzuhalten. Auf den ersten Blick gewähren sie ihnen also ein Aufenthalts- oder Niederlassungsrecht und schließen damit das Ausweisungsrecht aus. Auch hier bestehen aber, ebenso wie bei den Handelsverträgen, Bedenken, den Ausschluß eines so wichtigen Rechtes, ohne weiteres aus dem Schweigen der Parteien zu entnehmen [21]). Soweit die Verträge Bestimmungen

---

[19]) Friedrichs (HdR.), Bd. 1, S. 421.
Auch die Abkommen über die Aufhebung des Sichtvermerkzwanges, die Deutschland in den letzten Jahren mit verschiedenen Ländern abgeschlossen hat, und die den Angehörigen der Vertragsstaaten in gewisser Weise freien und ungehinderten Aufenthalt zusichern, haben die Ausweisungsbefugnis ausdrücklich vorbehalten. (Vgl. z. B. Art. 3 des Abkommens mit Dänemark.)

[20]) Heinrichs, S. 5; Isay, S. 257.

[21]) Vgl. auch Boltze, S. 20.

über das Bestehenbleiben [22]) oder den Wegfall des Ausweisungsrechtes der Vertragsstaaten enthalten, können keine Zweifel bestehen. Aber auch sonst wird man Bestimmungen, die eine Auslegung, das Ausweisungsrecht sei vorbehalten geblieben, rechtfertigen, so auslegen. Dies gilt insbesodere für Vorschriften, die den Ausländern den Aufenthalt gestatten, wenn und so lange sie die Gesetze des Aufenthaltesstaates befolgen.

Da die Verträge in der Regel zumindest Bestimmungen solchen oder ähnlichen Inhaltes enthalten, ist nicht recht einzusehen, welchen Sinn der Abschluß eines Niederlassungsvertrages haben soll. Die Verträge müssen doch irgend eine Änderung herbeiführen; denn daß von vornherein vollkommen nutzlose Arbeit geleistet wird, ist nicht anzunehmen. Von einigen [23]) wird daher die Ansicht vertreten, daß durch die Niederlassungsverträge die Angehörigen der vertragschließenden Staaten nur gegen willkürliche, d. h. völkerrechtswidrige Ausweisung geschützt werden sollen. Daß die Niederlassungsverträge allein zu diesem Zweck abgeschlossen werden, ist aber nicht anzunehmen, da jeder Staat von seinen Behörden erwarten muß, daß sie die ihnen zustehende Ausweisungsbefugnis nicht mißbrauchen. Auch die Angehörigen derjenigen Staaten, mit denen keine Verträge bestehen, dürfen nicht willkürlich, d. h. ohne jeden triftigen Grund, des Landes verwiesen werden.

Die Bedeutung der Niederlassungsverträge ist vielmehr darin zu erblicken, daß sie einen Katalog der Ausweisungsgründe geben. Wir müssen daraus die Absicht der Vertragsstaaten entnehmen, die Ausweisungsbefugnis unter Ausschluß der Grundsätze des allgemeinen Fremdenrechtes speziell zu regeln. Damit wird jede Ausweisung aus anderen als den im Vertrag bezeichneten Gründen, insbesondere die Ausweisung lediglich wegen „Unerwünschtheit" des Fremden, die willkürliche Ausweisung [24]) untersagt. Mit einem Wort, die unge-

---

[22]) Vgl. Art. 2 des Niederlassungsvertrages mit der Schweiz vom 13. XI. 1909.

[23]) Heinrichs, S. 4; A. Zorn, S. 80 f; mit Einschränkung Hofmann, S. 55.

[24]) Isay, S. 255; Beutner, S. 68, Stier-Somlo, Ausweisung (HdR.), S. 497; v. Frisch im Handbuch der Politik, Bd. 2, S. 127; Fleischmann-Hatschek-Strupp, Bd. 1, S. 338; Hientzsch, S. 49. A. M. Boltze, S. 19 f, der die Bedeutung der Niederlassungsverträge allein

bundene Ausweisung wird durch den Vertrag zur gebundenen [25]). Die Reichs- und Landesgesetzgebung ist nicht mehr in der Lage die Ausweisung in anderen als den im Vertrage vorgesehenen Fällen zu gestatten, da das Reich vertraglich verpflichtet ist [26]). Ein Angehöriger des Vertragsstaates kann nicht mehr einfach mit der Begründung ausgewiesen werden, er sei lästig, ohne daß eine bestimmt bezeichnete Gefahr etwa im Sinne des § 10 II 17 ALR. besteht. Die Ausweisung ist damit der Sphäre des Polizeistaates entrückt und zu einer rechtsstaatlichen Institution erhoben [27]). Allerdings kann man auch hier nicht die Folgerung ziehen, daß den Angehörigen der Vertragsstaaten die Verwaltungsklage gegen den Ausweisungsbefehl zusteht. Das verbietet § 130, Abs. 3 LGV., der durch den Vertrag nicht als aufgehoben gelten kann [28]). Immerhin sind aber im Verhältnis der vertragschließenden Staaten gewisse Garantien für die vertragsmäßige Handhabung gegeben. Jeder der Vertragsstaaten, nicht die betroffenen Staatsangehörigen, hat das Recht genaue Angaben der Ausweisungsgründe zu fordern [29]). Mit der Mitteilung, der Ausgewiesene sei lästig gewesen, braucht er sich nicht zufrieden geben. Damit ist zwar den Staatsangehörigen kein Recht eingeräumt. Die Untertanen haben aber die Möglichkeit, durch Anrufung ihres Heimatstaates dessen wirkungsvolle Intervention herbeizuführen. Während der Heimatstaat, bei vertragslosem Zustand, nur mit den Mitteln der Retorsion und Reziprozität vorgehen könnte, hat er im Vertrag eine rechtliche Grundlage für sein Einschreiten [30]).

---

darin erblickt, daß die Vertragsstaaten die Ausweisung ihrer Angehörigen in den im Vertrag aufgezählten Fällen als gerechtfertigt anerkennen müssen und so Schwierigkeiten und Verwicklungen vermieden werden.

[25]) Weitergehend Laband, der aus dem Vertrag ein Wohnrecht der Angehörigen der Vertragsstaaten entnimmt. Vgl. Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 46, Anm. 3; Ferner Scherber, S. 15; v. Overbeck, S. 37 ff; Krause, S. 30, Anm. 13. Anscheinend ähnlich auch Strupp, S. 279.

[26]) Wenzel, S. 500.

[27]) Isay, S. 256; Stier-Somlo, Ausweisung, a. a. O., S. 497.

[28]) Overbeck, S. 98. A. M. anscheinend Hientzsch, S. 49, der von einer staatsrechtlichen Verletzung des Fremden spricht. Vgl. aber seine Ausführungen auf S. 50.

[29]) Heinrichs, S. 4, 29 Bemerkung 13; Isay, S. 256. A. M. v. Frisch, S. 168, 129 ff; Jellinek, System, S. 120, Bemerkung 2.

[30]) Beutner, S. 69; Heinrichs, S. 4.

Eine weitere Bedeutung der Niederlassungsverträge liegt auch darin, daß § 6 des preußischen Gesetzes vom 31. XII. 1842 gegen einen Angehörigen eines Vertragsstaates nicht angewendet werden darf [31]). Diese Bestimmung gibt den staatlichen Behörden [32]) auf Antrag der Kommune [33]) die Möglichkeit, einem jeden, der nicht nachweist, daß er preußischer Untertan ist, die Niederlassung in der Kommune zu versagen [34]). Angehörigen der Vertragsstaaten darf der Zuzug nur dann untersagt werden, wenn eine Gefahr der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit vorliegt. Da das Gesetz von 1842 eine solche nicht verlangt, ist § 6 auf Angehörige der Vertragsstaaten nicht anwendbar.

Eine andere Auslegung der Niederlassungsverträge ist nicht möglich. Man kann nicht mit der für die Handelsverträge verwendeten kommen, daß die Staaten die bestehenden Bestimmungen stillschweigend vorbehalten haben [35]). Diese würde dazu führen, daß die Niederlassungsverträge wegen der gewöhnlich auch noch in ihnen erfolgten Regelung der Kosten der Ausweisung, Übernahme, Unterstützung Hilfsbedürftiger usw., also wegen der Nebenpunkte, abgeschlossen werden. Daß dies

---

[31]) Isay, S. 256; Beutner, S. 67.

[32]) Nicht der Kommune (vgl. darüber Lohmann, S. 45). A. M. anscheinend Hientzsch, S. 58, aber zu Unrecht, denn es ist nicht anzunehmen, daß ein so wichtiges Recht, wie die Ausweisungsbefugnis an die Gemeinden, delegiert werden sollte.

[33]) Aus armenpolizeilichen Gründen war die Ausweisung auch der Kommune gestattet. Durch die reichsrechtliche Armengesetzgebung, insbesondere die Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. II. 1924 ist diese Bestimmung des preußischen Gesetzes von 1842 aber gegenstandslos geworden. Die Verordnung regelt die Fürsorge für alle fürsorgebedürftigen In- und Ausländer gleichermaßen. (Vgl. § 13 der Verordnung in Verbindung mit § 5 der Ausführungsverordnung des preußischen Staatsministeriums vom 17. IV. 1924.) Im übrigen vgl. auch Isay, S. 227; Hue de Grais, S. 822, Anm. 7; Fraustädter-Kreutzberger, S. 342, Anm. 3.

[34]) Für Deutsche gilt diese Bestimmung wegen des Freizügigkeitsgesetzes von 1867 nicht mehr. Da dieses Gesetz aber nur für Reichsangehörige gilt und das preußische Gesetz von 1842 nicht ausdrücklich aufgehoben ist, bestehen dessen Bestimmungen für die Ausländer noch fort. Vgl. darüber Isay, S. 225; Beutner, S. 67; Hientzsch, S. 58. Lohmann, S. 45, bezieht § 6 des Gesetzes von 1842 nur auf die armenrechtliche Auslegung und läßt ihn demnach durch die inzwischen erfolgte reichsgesetzliche Regelung überholt sein. Diese Auslegung ist aber zu eng. (Vgl. Hientzsch, S. 58.)

[35]) So: Hirschfeldt, S. 42, der einen weitergehenden Schutz durch die Niederlassungverträge leugnet.

nicht der Fall ist, braucht nicht erst nachgewiesen zu werden.

Der Unterschied zwischen der Regelung der Niederlassungsfreiheit in den Handelsverträgen und in den Niederlassungsverträgen ist aber nicht so bedeutend, wie es hienach den Anschein hat, da fast alle statthaften Fälle der Ausweisung in dem Vertrag vorbehalten sind. Eine Ausnahme bildet lediglich die Ausweisung aus rassepolitischen, religionspolitischen und wirtschaftspolitischen Gründen.

Ausdrücklich bemerkt sei, daß die in den Handelsverträgen oft enthaltene Meistbegünstigungsklausel [36]) sich nicht auf besondere Abkommen, wie es die Niederlassungsverträge sind, erstreckt. Diese gehören zu den Spezialabkommen und gelten nur zwischen den Vertragsstaaten [37]).

2. Freizügigkeit.

In engem Zusammenhang mit der Aufenthalts- und Niederlassungsfreiheit steht die Freizügigkeit. Diese ist in Art. 111 RV. formuliert und findet außerdem noch ihre Regelung im Freizügigkeitsgesetz vom 1. XI. 1867, das noch heute gilt. Sie besagt, daß jeder Reichsangehörige sich im Reichsgebiet an jedem beliebigen Ort aufhalten und niederlassen kann, soweit sich nicht Beschränkungen aus Reichsgesetzen oder solchen Landesgesetzen, die in einem Reichsgesetz vorbehalten sind, ergeben [38]). Es fragt sich nun, ob die Ausländer, so lange sie im Inland geduldet werden, wenigstens diese Freiheit genießen. Die Verneinung dieser Frage ergibt sich für das Freizügigkeitsgesetz aus § 1, der die Geltung des Gesetzes auf Bundes-, bezw. Reichsangehörige beschränkt, und aus § 12, Abs. 2, der die Bestimmungen der Fremdenpolizei ausdrücklich vorbehält. Auch Art. 111 RV. gilt nach der übereinstimmenden Meinung [39]) wegen der Natur des in

---

[36]) Diese besagt, daß Angehörigen dritter Staaten gewährte Vorrechte auch den Angehörigen der Vertragsstaaten zugute kommen, ohne daß dies jedesmal besonders ausgesprochen werden muß.

[37]) Kroeger, S. 64.

[38]) Über die danach bestehenden Beschränkungen vgl. die ausführliche Darstellung bei Rohmer-Nipp, I, S. 239 ff.

[39]) v. Frisch, S. 125; Lohmann, S. 43; Anschütz, Art. 111, Bemerkung 3; Rohmer-Nipp, I, S. 235; Giese, Art. 111, Bemerkung 1; Hubrich, S. 203; Thoma, S. 198; OVG. 79, 113. Poetzsch-Heffter, Art. 111, Bemerkung 1.

ihm verbrieften Rechtes nicht für Ausländer. Daher kann von einem Freizügigkeitsrecht der Ausländer keine Rede sein. Wir können die Möglichkeit der Ausländer, sich bei normalen Verhältnissen jederzeit überall niederzulassen und wegziehen zu können, ebenso wie ihre Niederlassungsfreiheit lediglich aus dem Gastrecht herleiten. Der Staat ist nur insoweit gebunden, als er durch dieses überhaupt gebunden werden kann.

Aus der Tatsache, daß die Ausländer kein Recht auf Freizügigkeit haben, folgt, daß es auch keinen rechtlichen Schutz für die Freizügigkeitsmöglichkeit der Ausländer gibt. Daher kann sie ebenso wie die Niederlassungsmöglichkeit jederzeit durch einfache Verwaltungsanordnung beseitigt werden. Allerdings ist das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung zu beachten [40]).

Staatsverträge, die den Angehörigen der Vertragsstaaten entweder generell alle Rechte der Landesangehörigen ohne Beschränkung und Unterschied zusprechen, oder speziell das Niederlassungsrecht und damit auch die Freizügigkeit, stehen nicht entgegen. Wir verweisen hiefür auf unsere Ausführungen bei der Behandlung der Niederlassungsfreiheit, die in vollem Umfang auch hier gelten.

Der rechtlose Zustand der Ausländer erscheint härter als er es in Wahrheit ist; denn der bei der Niederlassungsfreiheit, S. 55, erwähnte Sachschutz aus Gründen politischer Klugheit, gilt auch hier, so daß eine willkürliche Handhabung der Beschränkung der Ausländer so gut wie ausgeschlossen ist.

3. Paß- und Meldewesen.

Während vor dem Kriege die Freizügigkeit der Ausländer in der Praxis der der Inländer entsprach, ist in der Nachkriegszeit eine starke Beschränkung der Ausländer durch das Paß- und Meldewesen eingetreten. Vor dem Kriege sollte auch von Ausländern, gemäß § 2 des Paßgesetzes vom 12. X. 1867, weder beim Eintritt noch beim Austritt über die Reichsgrenzen, noch während ihres Aufenthaltes oder ihrer Reisen innerhalb derselben ein Reisepaß gefordert werden. Soweit eine Pflicht bestand, sich auf amtliches Verlangen über die Person auszu-

---

[40]) Wenn man deswegen ein Gesetz verlangt, so genügt jede formelle oder materielle Rechtsnorm, da Art. 111 RV., der ein Reichsgesetz verlangt, für Ausländer nicht gilt.

weisen, galt sie für In- und Ausländer gleichmäßig [41]). Dieses Gesetz ist zwar nicht aufgehoben [42]), aber es wurde von der in § 9 des Gesetzes gegebenen Möglichkeit, den Paßzwang bei Bedrohung der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung des Reiches oder eines Landes wieder einzuführen, Gebrauch gemacht, und eine entsprechende Verordnung [43]) erlassen, die allgemein für In- und Ausländer Paßzwang einführt, dem über 15 Jahre alten Ausländer aber in § 2 gebietet, sich durch einen Paß auch beim Aufenthalt im Reichsgebiet auszuweisen. Kommt er dieser Pflicht nicht nach, so hat er Bestrafung gemäß § 1, Z. 12, der Verordnung über die Bestrafung von Zuwiderhandlungen gegen die Paßvorschriften vom 6. IV. 1923, zu gewärtigen [44]). In dieser Beziehung ist er also erheblich schlechter gestellt als der Inländer [45]).

---

[41]) § 3 des Paßgesetzes.

Allerdings konnte diese Bestimmung von der Verwaltung ausschließlich gegen die Ausländer angewendet werden. (Vgl. die Erlasse des preußischen Ministers des Innern vom 21. XII. 1907 und 30. XII. 1908, in denen für ausländische Arbeiter eine Inlandslegitimatio0 vorgeschrieben war.) Siehe darüber noch Isay, S. 266; Boltze, S. 3n

[42]) Isay, S. 267; Fraustädter-Kreutzberger, S. 191.

[43]) Verordnung vom 21. VI. 1916 in der Fassung vom 10. VI. 1919 (abgedruckt bei Fraustädter-Kreutzberger, S 77). Die Gültigkeit dieser Verordnung wird von Fraustädter-Kreutzberger (S. 192 f) angezweifelt, weil ihre Tendenz mit der grundsätzlichen Stellung der alten und neuen Fassung des § 9 des Paßgesetzes nicht übereinstimmt. Diese Bestimmung läßt nur eine vorübergehende Einführung des Paß- und Sichtvermerkzwanges zu, während die Verordnung eine zeitliche Beschränkung ihrer Gültigkeit nicht vorsieht.

Diese Bedenken sind nicht zu teilen. Der Standpunkt Fraustädter-Kreutzbergers ist zu formal. Es ist richtig, daß § 9 des Paßgesetzes die gesetzliche Grundlage der Verordnung von 1916, bezw. 1919 ist. Dies führt aber nicht dazu, daß die Verordnung schlechthin ungültig sein muß, wenn sie über die Grenzen des § 9 des Paßgesetzes hinausgeht. Man kann sagen, daß sie nur innerhalb der Grenzen des § 9 gültig ist. Die Frage, wie weit diese gesteckt sind, ist hier nicht zu prüfen.

[44]) § 2 der Verordnung von 1916, bezw. 1919, gilt auch für die Angehörigen derjenigen Staaten fort, im Verhältnis zu denen ein Sichtvermerkzwang nicht besteht. (Runderlaß des Ministers des Innern vom 4. XI. 1925, MBliV. 1925, S. 1179, abgedruckt bei Fraustädter-Kreutzberger, S. 165.) Vgl. ferner Art. 2 und 3 des Abkommens betreffend Aufhebung des Sichtvermerks zwischen Deutschland und Österreich, abgedruckt bei Fraustädter-Kreutzberger, S. 167, sowie die entsprechenden Bestimmungen in den gleichen Abkommen mit der Schweiz, den Niederlanden, Japan, Island, Dänemark, Schweden und Luxemburg. (Abgedruckt bei Fraustädter-Kreutzberger, S. 171 ff.)

[45]) Über die Frage, ob die neuere deutsche Paßgesetzgebung

Auch im Meldewesen bestehen erhebliche Beschränkungen des Ausländers. Zwar gelten die §§ 8 und 9 des preußischen Gesetzes vom 31. XII. 1842, denen der Meldezwang des Quartiernehmers und Quartiergebers zu entnehmen ist[46]), gleichermaßen für In- und Ausländer. Während aber den Inländern gegenüber durch diese Bestimmungen ein weitergehender polizeilicher Zwang auf Grund von § 10 II 17 ALR. ausgeschlossen ist, ist er nach dem Standpunkt der Praxis Ausländern gegenüber sogar über die Grenzen dieser Vorschrift hinaus möglich. Dies wird aus der Tatsache entnommen, daß die Meldevorschriften zu dem Gebiet der Aufenthaltsregelung gehören. Auf diesem Gebiet aber ist Ausländern gegenüber polizeilicher Zwang über den Rahmen von § 10 II 17 ALR. hinaus auch dann zugelassen, wenn es im Gesetz nicht ausdrücklich gesagt ist, wie z. B. in dem preußischen Gesetz von 1842, das zwischen In- und Ausländern keinen Unterschied macht[47]). Dem Ausländer können also weitergehendere Meldepflichten auferlegt werden, als es nach § 10 II. 17 ALR. möglich ist. Das geschieht auch in der Praxis[48]) und es werden entsprechende Polizeiverordnungen für durchaus gültig gehalten[49]).

4. Auswanderung.

Der Fremde hat keinen Anspruch darauf, daß ihm der Aufenthalt im Inland gestattet wird. Ihm kann daher auch nicht die Pflicht auferlegt werden, im Inland zu verbleiben[50]) oder das Verlassen des Inlandes durch irgend

---

mit dem Art. 276 d des Versailler Friedensvertrages übereinstimmt, vgl. Isay, S. 271, dessen Ausführungen beizupflichten ist.

[46]) Dies folgt aus § 10, Abs. 3, des Paßgesetzes. Diese Vorschrift bestimmt ausdrücklich, daß die Bestimmungen über die Kontrolle neu zuziehender Personen und der Fremden an ihrem Aufenthaltsort durch das Paßgesetz nicht berührt werden.

[47]) Isay, S. 274, A. M. Hientzsch, S. 64.

[48]) Isay, S. 273 f, 274, Anm. 1; Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR., Bd. 2, S. 536). Die Abkommen über die Abschaffung des Sichtvermerks haben die bestehenden landesgesetzlichen Vorschriften über die Meldung ausdrücklich vorbehalten.

[49]) Ein Ausländer, der sich dauernder und schwerer Verstöße gegen die meldepolizeilichen Vorschriften zuschulden kommen läßt, kann nach dem Erlaß des preußischen Ministers des Innern vom 23. VIII. 1923 ausgewiesen werden.

[50]) Zur Wiedereinreise ist aber ein Rückreisesichtvermerk notwendig. Isay, S. 270.

welche Maßnahmen erschwert werden [51]). Art. 112, Abs. 1 RV., der eine Beschränkung der Auswanderungsfreiheit des Inländers durch ein Reichsgesetz zuläßt, gilt für den Ausländer nicht; denn für ihn treffen die Gründe der Beschränkung nicht zu. Es handelt sich meist um Erfüllung der Wehrpflicht oder um Maßnahmen gegen die Steuer- und Kapitalflucht. Die Ausländer sind im Aufenthaltsstaat nicht wehrpflichtig. Zu diesem empfindlichen Eingriff in die freie Selbstbestimmung ist der bloße Aufenthaltsstaat nicht berechtigt [52]). Die Bestimmungen über Steuer- und Kapitalflucht sind nicht mehr aktuell. Sie waren lediglich Erscheinungen der Inflationszeit, galten aber auch damals nur für Deutsche und Staatenlose, nicht für Ausländer [53]).

Es gibt zwei Möglichkeiten die Auswanderungsfreiheit des Ausländers zu beschränken. Die erste ist gegeben, wenn der Ausländer sich im Inland strafbar gemacht hat und der Aburteilung harrt. Diese Möglichkeit ist so selbstverständlich, daß sie nicht erst begründet zu werden braucht. Die zweite ergibt sich wieder aus dem Völkerrecht. Es handelt sich um die Internierung, verbunden mit dem Verbot der Ausreise. Diese ist allein im Kriegsfall zulässig und darf sich nur gegen Angehörige des Feindes richten. Sie stellt eine Art der Selbstverteidigung der Staaten dar, da die in ihr Heimatland zurückgekommenen Ausländer einen Teil der feindlichen Streitmacht bilden würden [54]). Allerdings wird nicht immer zu dieser scharfen Maßnahme gegriffen und wenn dies der Fall ist, dann wird den An-

---

[51]) Die im Mittelalter übliche Erhebung von Abgaben für die Auswanderung ist mit dem Aufkommen des Rechtsstaates weggefallen. Solche Abgaben wären völkerrechtswidrig. (Vgl. Liszt, § 25 II 4; Kroeger, S. 34, Anm. 4; Hirschfeldt, S. 106.

[52]) Das Wehrgesetz von 1913 verfolgte hinsichtlich der Staatenlosen eine andere Praxis, weil auf sie keine völkerrechtliche Rücksicht genommen zu werden brauchte. Vgl. § 11 des Gesetzes.

[53]) Vgl. darüber Isay, S. 251, Anm. 3; Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR.) S. 536.

[54]) Spiropulus, Ausweisung, S. 97; Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR.), S. 536.
Die kontinentale Auffassung hält eine vorläufige Festnahme von Frauen und Kindern feindlicher Staatsangehöriger für zulässig, soweit sie durch das Interesse an der Geheimhaltung militärischer Operationen gerechtfertigt wird. Die dauernde Einschließung ist aber unzulässig. Die angelsächsische Auffassung erklärt sie für erlaubt, da der Krieg sich gegen die Gesamtbevölkerung richtet. (Vgl. Spiropulus, a. a. O., S. 101, Anm. 48.)

gehörigen des Feindes die Möglichkeit gegeben, das Land zu verlassen [55]).

Keine Beschränkung der Auswanderungsfreiheit ist es, wenn dem Ausländer der Sichtvermerk zur Ausreise versagt wird, weil er Steuerrückstände hat. Diese Maßnahme trifft nicht den Ausländer generell, sondern nur denjenigen, der die Rückstände hat. Es handelt sich also lediglich um eine Sicherungsmaßnahme der Behörden, damit sie im Einzelfall zu dem ihnen zustehenden Gelde kommen [56]).

5. Ausweisung.

Der Auswanderung — dem freiwilligen Verlassen des Aufenthaltsstaates — steht die Ausweisung — das zwangsweise Verlassen des Aufenthaltsstaates — gegenüber. Über diesen Begriff mußten wir bereits im Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit Ausführungen machen. Wir haben gesehen, daß dem Aufenthaltsstaat das Recht der Ausweisung immer zusteht, da sich ein Aufenthaltsrecht der Ausländer aus dem Staatsrecht nicht ableiten läßt und eine völkerrechtliche Pflicht des Staates, den Aufenthalt von Ausländern in seinem Gebiet zu dulden, nur insoweit besteht, als die eigenen Interessen nicht gefährdet werden [57]). Diese Einschränkung sagt genug, um auch die Annahme eines völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtes, das etwa gemäß Art. 4 RV. bindender Bestandteil des Reichsrechtes ist, auszuschließen; denn sie läßt jede Ausweisung so begründen, daß ein Verstoß gegen das Völkerrecht und damit gegen Art. 4 RV. unmöglich ist. Wir haben ferner feststellen können, daß auch Handels- oder Niederlassungsverträge dieses Ausweisungsrecht selbst dann nicht vollständig beseitigen können, wenn es nicht ausdrücklich vorbehalten wurde, was meist geschieht.

Dieser Zustand folgt aus dem allgemeinen Grundsatz des Völker- und Staatsrechtes, wonach jeder Staat die Berechtigung hat, einen Ausländer, der sich in seinem Gebiet aufhält, aus Gründen des Staatswohls auszuweisen, wenn

---

[55]) Isay, S. 252; Spiropulus, S. 97 ff. Über die Handhabung der Internierung im Weltkrieg, vgl. Spiropulus, a. a. O., S. 62 ff.

[56]) Isay, S. 251 f, 268, Anm. 1; Hientzsch, S. 61; Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR.), S. 536; OVG., Bd. 15, S. 405.

[57]) Lohmann, S. 21; Hatschek-Strupp-Fleischmann, Bd. 1, S. 334.

seine Interessen verletzt werden [58]). Von dieser Regel gibt es Ausnahmen. Das Völkerrecht kennt einige Fälle, in denen eine Ausweisung völkerrechtswidrig sein kann [59]). So weit diese Fälle vorliegen, ist die Ausweisung als unzulässig anzusehen; denn die verletzten Völkerrechtssätze sind als allgemein anerkannt anzusehen und demnach gemäß Art. 4 RV. auch staatsrechtlich bedeutsam [60]). Die Zahl der in Frage kommenden Fälle ist aber gering. Auch ist ihr praktischer Wert unbedeutend, da es in der Regel nicht schwer sein wird, die Ausweisung anders zu begründen. Die wichtigste Ausnahme von dem Ausweisungsgrundsatz ist, daß eine Massenausweisung von Ausländern für unzulässig gehalten wird [61]). Der Verkehr der Völker untereinander gebietet Freizügigkeit, und es würde gegen Treu und Glauben verstoßen, wenn der Aufenthaltsstaat die Ausländer, nachdem er sie durch Offenhaltung der Grenzen stillschweigend einlud, in sein Land zu kommen, Gewerbe zu treiben, Eigentum zu erwerben, kostbare Anlagen zu machen usw., plötzlich und willkürlich ausweist [62]). Die Ausweisung ist daher nur gegenüber einzelnen, die sich dem Staat lästig machen, zulässig. In

---

[58]) Liszt, § 25. III. 3; Boltze, S. 10; A. Zorn, S. 81.

Eine Pflicht des Staates, Ausländer auszuweisen, gibt es nicht. Isay, S. 20, will eine solche dann annehmen, wenn der Ausländer vom Inland aus die Sicherheit eines fremden Staates gefährdet und das Inland — aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen — kein anderes Mittel als die Ausweisung hat, diese Gefährdung abzuwenden. (Ähnlich Liszt, § 7, II. 1; Triepel, Völkerrecht, S. 344, Anm. 1; 363, Anm. 5; 418; Stier-Somlo, Ausweisung (HdR.), S. 497 Hatschek, Völkerrecht, S. 222 (mit Einschränkungen). Dieser Auffassung ist nicht beizutreten. Der Staat hat zwar das Recht, einen solchen Ausländer auszuweisen (vgl. Hatschek-Strupp-Fleischmann, Bd. 1, S. 336), von einer Pflicht hiezu kann aber keine Rede sein. Diese würde zu sehr in die Souveränität des Staates eingreifen. Läßt er einen gegen einen anderen Staat konspirierenden Ausländer unbehelligt, so kann dies eine unfreundliche Handlung gegenüber diesem sein, vielleicht zu diplomatischen Verwicklungen führen, aber eine Verletzung des Völkerrechtes ist es nicht, wenn keine vertragliche Verpflichtung besteht.

[59]) Vgl. darüber Isay, S. 202 ff.

[60]) Isay, S. 205. A. M. Hatschek, Bd. 1, S. 268, weil Deutschland eine gerichtliche Nachprüfung des Ausweisungsverfahrens im Gegensatz zu Brasilien und Holland nicht kennt.

[61]) Liszt, § 25 III; Boltze, S. 9; Hirschfeldt, S 50.

[62]) Die Frage der Sperrung der Grenzen gegen die Einwanderung wird von manchen als Art der Ausweisung angesehen. Hiefür hat sich jedoch der Begriff der Abweisung gebildet. Über diese handeln wir in einem besonderen Abschnitt.

besonderen Fällen ist sie auch gegen Gruppen möglich, niemals aber gegen alle Angehörigen eines Staates, oder gar gegen alle Ausländer [63]). Eine Ausnahme gibt es nur im Kriegsfall, in dem die Ausweisung der Angehörigen des Feindes für zulässig erklärt wird [64]). Die anderen Ausländer dürfen aber nicht ausgewiesen werden [65]).

In welchem Umfang die vollziehende Gewalt gegen den einzelnen Fremden vorgehen kann, ergibt sich aus der innerstaatlichen Gesetzgebung. Diese kann verschiedener Natur sein. Sie kann sich innerhalb des durch die oben dargestellten völkerrechtlichen Regeln gesetzten Rahmens halten oder noch engere Grenzen ziehen. (z. B. Belgien und Holland.) Sie kann auf Gewohnheitsrecht oder auf Gesetz beruhen. In Deutschland ist eine innerstaatliche Kondifizierung des Ausweisungsrechtes bisher nicht erfolgt. Staatsrechtlich folgt die Zulässigkeit der Ausweisung von Ausländern daraus, daß das Freizügigkeitsgesetz von 1867 und Art. 111 RV., die das Recht, nicht ausgewiesen zu werden, enthalten, nicht für sie gelten [66]). Da auch der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung, der die Grundlage der Verfassung eines Rechtsstaates bildet, und der auch auf die Ausländer Anwendung findet, nach allgemeiner Rechtsüberzeugung nicht das Recht der Ausländer enthält, sich auf dem Gebiet des Aufenthaltsstaates niederzulassen und aufzuhalten, ohne darin gestört zu werden, ist die vollziehende Gewalt von selbst in der Lage, es ihnen zu verwehren [67]).

Die Fremdenpolizei ist in der Regel noch Sache der Länder, da das Reich von der ihm in Art. 7, Z. 4 RV. ein-

---

[63]) Strupp, S. 278; Stier-Somlo, Ausweisung (HdR.), S 497, Beutner, S. 67; v. Frisch, S. 128; Bornhak, S. 109. Die Ausweisung von Staatenlosen ist oft mit Schwierigkeiten verknüpft, weil die Ausweisung in der Regel nur dann erfolgen kann, wenn ein Staat sich zur Übernahme des Ausgewiesenen bereit erklärt hat. Das wird nur der Heimatstaat, der eine völkerrechtliche und staatsrechtliche Verpflichtung hiezu hat, tun; denn bei Ausgewiesenen wird es sich meist um Subjekte handeln, die kein Staat übernehmen will. Da der Staatenlose aber keinen Heimatstaat hat, wird seine Ausweisung in der Regel ausgeschlossen sein. (Vgl. Kroeger, S. 58, Anm. 1; Suffrian, S. 24, 55.)

[64]) Boltze, S. 9; Hofmann, S. 54.

[65]) Spiropulus, S. 41; Bornhak, S. 109. Hier ist es streitig, ob die Ausweisung nur unmittelbar nach Kriegsausbruch oder auch später und zu jeder Zeit erfolgen kann. (Vgl. Spiropulus, S. 57.)

[66]) Isay, S. 212.

[67]) O. Mayer, Bd. 2, S. 456.

geräumten Befugnis der Übernahme der Fremdenpolizei keinen Gebrauch gemacht hat. Man unterscheidet daher eine Reichsverweisung und eine Landesverweisung.

Die Ausweisung aus dem Reichsgebiet ist nur gegen Bestrafte zulässig, wenn auf Polizeiaufsicht oder Überweisung an die Landespolizeibehörde erkannt ist[68]) und in besonderen Fällen[69]). Sie ist im Strafgesetzbuch und den entsprechenden Gesetzen geregelt und hat nicht den Charakter einer Strafe, auf die der Richter erkennt. Dieser hat durch die Zumessung der Hauptstrafe und die Verhängung einer Nebenstrafe dahingehend, daß der Verurteilte der Ausweisung unterworfen werden k a n n, seine Straftätigkeit beendet. Die auf Grund dieser Nebenstrafe erfolgende Ausweisung stellt sich als eine Vorbeugungsmaßregel dar, deren Verhängung und Ausübung der höheren Landespolizeibehörde zukommt. Diese wird aber nicht kraft eigenen Rechtes, sondern als Organ des Reiches tätig[70]). Daher ist den Ausgewiesenen in solchen Fällen das ganze Reichsgebiet[71]) verschlossen, während die Ausweisung sonst nur für das Gebiet des ausweisenden Landes gilt, der Ausländer sich also in ein anderes Land begeben kann. Trotzdem sich die Ausweisungsbefugnis auf das ergangene Urteil gründet, das die formelle Voraussetzung, den allgemeinen Ermächtigungsgrund der Ausweisungsverfügung bildet[72]), liegt es immer im Ermessen der Landespolizeibehörde, ob sie auf Grund dieser Verurteilung die Ausweisung des Ausländers verfügen will. Sie kann dabei sogar prüfen, ob die Voraussetzungen der Verurteilung vorliegen. Wenn dies ihrer Meinung nach nicht

---

[68]) So z. B. bei Vergehen gegen §§ 39, 181 a, 284, Abs. 2, 361, Z. 3 bis 8, 362, Abs. 4, StGB.

[69]) § 2 der Paßstrafverordnung vom 6. IV. 1923; Z. A des Ausweisungserlasses vom 23. VIII. 1923, sowie eine Reihe von anderen Vorschriften, die bei Isay, S. 205 ff, und bei Bitter, Handwörterbuch, Bd. 1, Teil 1, S. 153 ff, abgedruckt sind. Hieher gehört auch § 9, Abs. 2, des Republik-Schutzgesetzes vom 21. VII. 1922, dessen Geltungszeit bereits abgelaufen ist.

[70]) Bornhak, S. 117; Hue de Grais, S. 429, Anm. 7; Boltze, S. 11; Laband, I, S. 209; Strupp, S. 280.
Eine eingehende Darstellung des Verfahrens bei der Reichsverweisung findet sich bei Boltze, S. 11 f.

[71]) Strupp, S. 280; Verordnung des Ministers des Innern vom 29. IV. 1923. (MBliV. 1923, S. 989.)

[72]) Overbeck, S. 63.

der Fall ist, so hat sie sich trotz des Wortlautes des gerichtlichen Urteils der Ausweisungsverfügung zu enthalten [73]).

Soweit es sich um eine Ausweisung nach vorangegangenem Strafverfahren handelt, ist dem Ausländer Rechtsschutz gewährt. Die strafrechtliche Ausweisung setzt ein Gerichtsverfahren voraus. Der Ausländer genießt alle Garantien eines solchen. Durch die rechtzeitige Einlegung von Rechtsmitteln kann er alle Folgen und damit auch die Reichsverweisung beseitigen. Aber auch der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz ist dem Fremden gewährt, so weit es sich um eine Reichsverweisung handelt; denn § 130, Abs. 3, LVG., ist eine landesgesetzliche Bestimmung und gilt dementsprechend nur für die Landesverweisung. Auch eine Analogie des § 130, Abs. 3, LVG., ist unzulässig. Diese Bestimmung greift so stark in den Grundsatz der Gleichstellung von In- und Ausländern auf dem Gebiete des territorial geltenden Verwaltungsrechtes und Strafrechtes ein, daß ihre analoge Anwendung ohne besondere Veranlassung ausgeschlossen erscheint [74]). Der Ausländer kann daher die Verwaltungsklage gegen die Reichsverweisung mit der Begründung erheben, daß es an den gesetzlichen Voraussetzungen gefehlt habe [75]).

Im übrigen ist die Ausweisung Sache der Länder und demnach auch nur Landesverweisung, d. h. sie beschränkt sich auf das Gebiet des ausweisenden Landes, so daß eine Verweisung aus dem Reichsgebiet eine Ausweisung durch sämtliche Länder erfordert. Eine gesetzliche Grundlage für die Ausweisungsbefugnis gibt es nicht [76]). Sie ist völlig

---

[73]) Hientzsch, S. 40 ff; Boltze, S. 11; Stier-Somlo, Ausweisung (HdR.), S. 498.

[74]) Isay, S. 244, a. M., Boltze, S. 13, der aber einfach § 130, Abs. 3 LVG. auf das Reichsrecht anwendet. Dieses Verfahren erscheint nicht richtig, denn bei der Reichsverweisung handeln die Länder als Organe des Reiches. Wenn sie auch weitgehende Rechte dabei haben, so bleibt doch die Tatsache bestehen, daß die Ausweisung auf Grund des Reichsrechtes erfolgt. Diesem ist eine Vorschrift, wie § 130, Abs. 3, LVG. völlig fremd. Sie kann daher auch nicht ohne weiteres verwendet werden.

[75]) Isay, a. a. O.

[76]) Bemerkt sei, daß das Ausweisungsrecht der Länder weder durch § 24 des Reichsseuchengesetzes vom 30. VI. 1900, noch durch die Aufzählung der wenigen Ausweisungsfälle im StGB. beschränkt ist. (Vgl. Heinrichs, S. 6; Boltze, S. 10; OVG., Bd. 16, S. 382; 30, S. 406.)

in das freie Ermessen der Behörden gestellt [77]) und verlangt lediglich die Angabe eines bestimmten Grundes. In diesem Sinne ist der Ausweisungserlaß des preußischen Ministers des Innern vom 23. VIII. 1923 zu verstehen. Er gibt einige Richtlinien zur Handhabung des Ausweisungsrechtes. Als Grundlage für dieses kann er aber nicht angesehen werden, denn er stellt nur eine Verwaltungsanordnung dar, die jederzeit durch einfache Verwaltungsverfügung abgeändert werden kann. Er macht auch die Anordnung der Ausweisung in den von ihm aufgezählten Fällen nicht obligatorisch, sondern stellt sie in das pflichtgemäße Ermessen der Polizeibehörde. Der Staat ist also in der Frage der Ausweisung in gewisser Weise noch Polizeistaat, nicht Rechtsstaat [78]). Die Versuche, dem Ausweisungsrecht eine rechtliche Grundlage zu geben, sind nicht haltbar. Es findet weder in § 10 II 17 ALR. [79]), noch in einem Gewohnheitsrecht, das durch die Vorschrift des § 130 Abs. 3 LVG., sanktioniert ist, eine Stütze [80]).

Es ist allgemein anerkannt, daß ein Ausländer nicht nur aus Gründen der Sicherheit, Ordnung und Ruhe ausgewiesen werden kann. Die Ausweisung ist ebensogut aus wirtschaftlichen oder rassepolitischen Gründen möglich [81]). Sie ist auch dann zulässig, wenn der Ausländer von den ihm eingeräumten Freiheiten in einem der Polizei mißliebigem Maße Gebrauch macht, da diese in der Regel an das Recht geknüpft sind, sich im Inland aufzuhalten und mit diesem verloren gehen. Dürfte die Ausweisung wirklich nicht die Grenzen von § 10 II 17 ALR. überschreiten, so wäre die aus solchen Gründen erfolgende Ausweisung

---

[77]) O. Mayer, Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 456; Stier-Somlo, Ausweisung (HdR.) S. 498; Hoffmann, S. 53 ff.

[78]) Isay, S. 97, 212 ff; Stier-Somlo, a. a. O.; Lohmann, S. 15, Anm. 1; Hirschfeldt, S. 55 f; A. Zorn, S. 84, vgl. aber S. 86, wo er 10 II 17, ALR. als Grundlage des Ausweisungsrechtes bezeichnet; ferner auch Triepel, Völkerrecht, S. 418, nach dem die Fremdenpolizei Fremde nach Belieben entfernen kann. A. M. Hientzsch, S. 39.

[79]) So: Boltze, S. 14. Ebenso Fraustädter-Kreutzberger, S. 26, Anm. 14; Hennig, S. 133 ff, wegen der Ähnlichkeit des Wortlauts des Ausweisungserlasses vom 23. VIII. 1923, unter B mit dem des § 10 II 17, ALR. Diese Beweisführung ist aber schief, da eine Gesetzesbestimmung nicht mit einer Verwaltungsanordnung verglichen werden kann.

[80]) So: Beutner, S. 65.

[81]) Vgl. darüber Berner, LVG., § 130, Bemerkung 6 (S. 228).

nicht erlaubt [82]). Demgegenüber kann man nicht einwenden, daß den Ausländern durch § 130 Abs. 3 LVG., die den Inländern gegen den Ausweisungsbefehl zustehende Klage beim OVG. versagt ist [83]), und deswegen in einem solchen Fall eine Nachprüfung der Rechtmäßigkeit der Ausweisung nicht erfolgen können würde, so daß es gleichgültig sein kann, worauf man den Ausweisungsbefehl stützt. Wenn dem Ausländer auch nicht die Klage beim OVG. offensteht, so hat er doch die Rechtsbeschwerde nach Maßgabe des § 127 LVG. [84]). Auf Grund dieses Rechtsmittels kann eine Nachprüfung der Angelegenheit in tatsächlicher und rechtlicher Beziehung erfolgen. Ferner steht dem Ausländer auch die Dienstaufsichtsbeschwerde beim Minister des Innern offen [85]), die ebenfalls eine Nachprüfung ermöglicht [86]). Daraus folgt, daß die Ausweisungsbefugnis über die Grenzen von § 10 II 17 ALR. hinausgehen muß. Es ist endlich zu berücksichtigen, daß auch die Staaten bisher diese Praxis befolgten [87]).

Ein Gewohnheitsrecht im Sinne BEUTNERS kann sich seit dem Übergang von Polizeistaat zum Rechtsstaat nicht gebildet haben, denn die Tendenz ging eher dahin, die Ausländer den Inländern gleichzustellen, als derartige Beschränkungen einzuführen. Man muß auch den Grundsatz der Verwaltung berücksichtigen, daß die Behörden, wenn kein Gesetz besteht, das sie zu gewissen Eingriffen

---

[82]) Isay, S. 213. Natürlich lassen sich Ausweisungen aus diesen Gründen auch aus § 10 II 17 ALR. begründen. Dazu wäre aber eine sehr weite Auslegung dieser Bestimmung erforderlich, die mit den Grundsätzen eines Rechtsstaates nicht im Einklang stehen würde.

[83]) So auch Boltze, S. 15.

[84]) Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 163; Isay, S. 100; A. Zorn, S. 87; Hirschfeldt, S. 60; Hue de Grais, S. 429, Anm. 7; preußischer Erlaß vom 23. VIII. 1923, Z. F und Verf. des preußischen Ministers des Innern vom 15. II. 1924 betreffend die Ergänzung des Ausweisungserlasses vom 23. VIII. 1923.

[85]) Diese sowie die Rechtsmittel haben grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Vgl. aber auch § 53 Abs. 2 LVG., der der Polizei die Möglichkeit gibt, den Ausländer sofort zu entfernen.

[86]) Fraustädter-Kreutzberger, S. 45, Anm. 51.

[87]) Vgl. den Notenwechsel zwischen Deutschland und der Tschechoslowakischen Republik über die Ausweisungsfrage, der zu einer Abmachung zwischen den beiden Staaten führte. Diese besagt: „... es besteht Einverständnis darüber, daß künftig Ausweisungen nur dann verfügt werden, wenn das Verbleiben des Ausländers geeignet sein würde, die öffentliche Ordnung oder Sicherheit des Aufenthaltsstaates zu gefährden..."

in Freiheit und Eigentum ermächtigt, sich dieses niemals durch längere Übung beilegen dürfen [88]). Das ist auch der Sinn des Rechtsstaates, daß die Verwaltung nichts ohne gesetzliche Grundlage tun darf, diese aber nur von der Gesetzgebung empfängt. Es bestand kein Grund für die Ausländer Ausnahmen zu machen. Daher bleibt als einzige Erklärung des Ausweisungsrechtes übrig, daß wir es hier noch mit einem Überbleibsel des Polizeistaates zu tun haben, und daß es demgemäß die Grenzen von § 10 II 17 ALR. überschreiten kann.

Aus der Tatsache, daß der Ausweisung keine anderen Grenzen gesetzt sind, als diejenigen, die das Völkerrecht und das Reichsrecht ziehen, erklärt es sich, daß eine erschöpfende Aufzählung der Ausweisungsgründe in Preußen nicht möglich ist [89]). Die Ausweisung hat, wenn sie nicht dem Völkerrecht oder dem Reichsrecht widerspricht, stets als erlaubt zu gelten [90]). Dabei ist es grundsätzlich gleichgültig, ob der Ausländer im Inland Wohnsitz oder Niederlassung hat und wie lange. Auch wird die Ausweisung nicht dadurch verhindert, daß dem Ausländer gewisse Freiheiten zugestanden wurden, an deren Gebrauch er durch die Ausweisung gehindert wird. Abgesehen davon, daß der Gebrauch dieser Freiheiten nicht immer den Aufenthalt im Inland voraussetzt [91]), ist zu berücksichtigen, daß das Ausweisungsrecht des Staates über den Rechten des Fremden steht. Es fließt aus der Staatssouveränität und ist unbegrenzt, soweit nicht Gesetze oder völkerrechtliche Abkommen Schranken auferlegen. Der Fremde ist eben nur Gast. Die ihm eingeräumten Rechte genießt er als solcher. Verweist ihn der

[88]) O. Mayer, Bd. 1, S. 90; Hientzsch, S. 39.

[89]) Vgl. Fleischmann-Hatschek-Strupp, Bd. 1, S. 336 f, der einige Richtlinien für die Ausweisungsgründe gibt. Die Tatsache, daß im Ausweisungserlaß vom 23. VIII. 1923 eine Reihe von Gründen aufgezählt sind, aus denen die Ausweisung erfolgen, bezw. nicht erfolgen soll, spricht nur für die oben vertretene Anschauung. Wäre es anders, so wären die Beschränkungen der Ausweisungsbefugnis nicht anzuordnen gewesen. Auch ist zu beachten, daß diese jederzeit auf dem Verwaltungswege aufgehoben werden können.

[90]) Selbstverständlich dürfen nur dem Staate lästige Ausländer ausgewiesen werden. Daß ein Ausländer einer Behörde oder einem Privatmann lästig ist, ist kein Ausweisungsgrund. Vgl. Stier-Somlo, Ausweisung (HdR., Bd. 2, S. 497), Bitter, Handwörterbuch, Bd. 1, S. 154.

[91]) Vgl. Isay, S. 88.

Hausherr aus seinem Gebiet, so verliert er auch damit die an seine Eigenschaft als Gast geknüpften Einzelrechte [92]). Ihm verbleibt nur noch das Recht vom Ausland aus Beschwerden und Anträge an deutsche Behörden zu richten [93]).

Hienach scheint der Fremde der schrankenlosen Willkür der Behörden ausgesetzt zu sein. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die Garantie seines Rechtes liegt in dem pflichtgemäßen Arbeiten der Behörden [94]). Es ist auch noch zu beachten, daß bei Ausweisungen immer politische Rücksichten zu nehmen sind. Die Furcht vor Reziprozität und Retorsion wird die Behörden davon abhalten, die Ausweisungsfreiheit zu mißbrauchen. Oft werden auch die persönlichen Verhältnisse des Ausländers in Rechnung gezogen. In diesem Sinne sind die Richtlinien des Ausweisungserlasses vom 23. VIII. 1923 zu verstehen, die viele Härten mildern, und insbesondere die Ausweisung der seit dem 1. IV. 1914 in Preußen ansässigen Ausländer bis auf geringe Ausnahmen verbieten [95]).

In diesem Zusammenhang ist auch das dem Reich zustehende Aufsichtsrecht über die Ausweisungen der Länder zu berücksichtigen. Die Landesverweisung ist zwar Sache der Länder und unterliegt deren Ermessen. Das Reich hat aber das Recht über die Handhabung der Ausweisung mittels der ihm zustehenden Mittel [96]) zu wachen und in Fällen, in denen es wegen Verletzung des Völkerrechtes in Anspruch genommen werden kann, das Land um

---

[92]) Bitter, a. a. O., S. 128.

[93]) Isay, S. 88; Friedrichs (HdR., Bd. 2, S. 421).

[94]) OVG., Bd. 16, S. 388; Beutner, S. 66; Boltze, S. 14.

[95]) Es kann aber nicht gesagt werden, daß dieser Erlaß die Ausweisungsgründe erschöpfend aufzählt und daß bei der Ausweisung aus sonstigen Gründen wegen dieses Erlasses nicht über die Grenzen von 10 II 17 ALR. hinausgegangen werden kann; es sei denn, der fragliche Ausländer verschuldet eine Gefahr für das Gemeinwohl. (So: Fraustädter-Kreutzberger, S. 27 f, Anm. 19 und 20). Das Ausweisungsrecht bleibt vielmehr unverändert, da der Erlaß, wie wir gesehen haben, lediglich eine mildere Handhabung der bestehenden Generalklausel herbeiführt und herbeiführen kann.

[96]) Z. B. Art. 15 RV. Im allgemeinen wird es sich hier um die sogenannte selbständige Reichsaufsicht handeln, da eine Kodifizierung des Ausweisungsrechts nicht vorliegt. Eine abhängige Reichsaufsicht gibt es nur beim Schleichhandelsgesetz vom 18. XII. 1920, da dieses die Reichsverweisung obligatorisch macht.

Rücknahme zu ersuchen oder selbst einzugreifen [97]). Die durch den Ausweisungsbefehl etwa verletzte völkerrechtliche Pflicht bindet nämlich nicht das ausweisende Land, sondern das Reich, da nur dieses Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten sein kann [98]). Das Reich muß daher auch befugt sein, diesen Pflichten auch gegen den Willen des Landes nachzukommen und dafür zu sorgen, daß nicht das Land die Erfüllung der Reichspflicht durch sein Verhalten in Frage stellt.

Aus der Tatsache, daß bei der Ausweisung meist in einem gewissen Maße die auswärtigen Beziehungen zum Heimatstaat des Auszuweisenden in Frage stehen, darf nicht geschlossen werden, daß sie wegen Art. 78 RV. ausschließlich Reichssache ist. Das folgt schon daraus, daß für die Fremdenpolizei nur konkurrierende Gesetzgebung des Reiches begründet ist [99]). Wäre es wirklich so, daß die Ausweisung wegen Art. 78 RV. ausschließlich Reichssache ist, so müßte das Fremdenrecht auch der ausschließlichen Gesetzgebung des Reiches unterliegen. So weit es sich aber um Fälle handelt, die nicht nur geeignet sind, die Beziehungen mit dem fremden Staat zu berühren, sondern diese unmittelbar zu gestalten, muß dem Reich die Möglichkeit gegeben werden, friedliche Beziehungen zum Ausland auch gegen den Willen des Landes zu unterhalten. Weil dem Reich in Art. 78 die Pflicht der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen und der Erhaltung der äußeren Sicherheit übertragen ist, ist ihm generell eine Kontrolle über die Fremdenpolizei der Einzelstaaten zu geben [100]); denn durch die Ausweisung können diplomatische Verwicklungen entstehen, deren Erledigung dem Reich obliegt. Ein Land würde daher mit einer selbständigen Ausweisungspolitik in das verfassungsmäßige Recht und die Pflicht des Reiches, dem

---

[97]) Triepel, Reichsaufsicht, S. 416 ff, 443, 480; Triepel, Völkerrecht, S. 372 f; Hofmann, S. 58 f; Isay, S. 211; A. Zorn, S. 86; Stier-Somlo, Ausweisung (HdR.), Bd. 1, S. 498; Laband in DJZ., 1906, S. 613 ff A. M. Hientsch, S. 43 f, der die Reichsaufsicht auf die Erteilung von Rechtsbelehrungen beschränkt.

[98]) Die Ausnahme des Art. 78, Abs. 2, RV. kann hier nicht in Frage kommen.

[99]) Über das Verhältnis zwischen Art. 7, Z. 4, und Art. 6, Z. 3, RV. Vgl. Isay, S. 211.

[100]) A. Zorn, S. 86. A. M. Boltze, S. 18. Allerdings bezieht sich diese noch auf die alte RV. Er spricht auch nur vom Reichstag und Bundesrat, nicht von der Reichsregierung.

Ausland gegenüber seine Gesamtheit zu decken, eingreifen. Das braucht sich das Reich nicht gefallen zu lassen [101]).

Wenn das Reich aber Ausweisungen von Angehörigen fremder Staaten etwa als Druckmittel gegen diese im Wege der Retorsion oder Repressalie [102]) vornehmen will, so ist es dazu von sich aus nicht berechtigt, obwohl es sich um eine Angelegenheit des Reiches handelt, das allein solche Maßnahmen verhängen darf. Dies folgt daraus, daß das Reich nur konkurrierende Gesetzgebung im Ausweisungsrecht hat und daher Ausweisungen nur dann vornehmen kann, wenn es eine gesetzliche Ermächtigung hiezu hat. Diese würde aber im vorliegenden Fall fehlen. Das Reich muß sich daher an die Länder wenden, und die Ausweisung von ihnen als Gefälligkeit erbitten [103]). Ob das Reich mit der Reichsaufsicht eingreifen kann, wenn die Länder seiner Bitte nicht nachkommen, erscheint zweifelhaft. Diese Frage ist hier aber nicht zu erörtern.

Nachzutragen wäre noch die Ortsverweisung. Es besteht kein Zweifel, daß diese für die Fremden in allen Fällen zulässig ist, in denen sie den Einheimischen gegenüber erlaubt ist [104]. Darüber hinaus erhebt sich jedoch die Frage, ob die Polizei sich mit der Ortsverweisung lästiger Ausländer begnügen kann, oder, ob sie sie des Landes verweisen muß. Einige [105]) bejahen diese Frage unbedingt, weil die Ortsverweisung ein Minus gegenüber der Landesverweisung ist. Der Staat wird sich daher mit ihr begnügen können, wenn die Lästigkeit des Fremden dadurch beseitigt wird. Andere [106]) meinen, daß das preußische Gesetz von 1842, das auch in dieser Frage Anwendung findet, nur gestattet, Ausländern den d a u e r n d e n Aufenthalt in der Gemeinde zu versagen. Darum soll eine Verweisung Fremder aus dem Orte ihres v o r ü b e r g e h e n d e n Aufenthaltes, insbesondere wegen § 14 des Gesetzes von

[101]) Isay, S. 209 ff; Stier-Somlo, Ausweisung (HdR., Bd. 1, S. 498). Für das frühere Recht vgl. Bornhak, S. 118 f.

[102]) Vgl. über diese Heinrich M. Robert, Retorsion und Repressalie.

[103]) Hirschfeldt, S. 55.

[104]) Siehe darüber im einzelnen Stier-Somlo, Ausweisung (HdR., Bd. 1, S. 498).

[105]) Isay, S. 226; Hientzsch, S. 58; Boltze, S. 17; Hirschfeldt, S. 60; Fleischmann-Hatschek-Strupp, Bd. 1, S. 334 f.

[106]) Beutner, S. 67; Lohmann, S. 48.

1842 unzulässig sein; denn diese Bestimmung besagt ausdrücklich, daß das Gesetz von 1842 auf „Passanten" keine Anwendung findet. Daher muß in solchen Fällen die Landesverweisung erfolgen, wenn sie vielleicht auch eine unbillige Härte darstellen kann.

§ 14 des Gesetzes von 1842 führt aber gerade zu einer Lösung der Frage im Sinne der ersten Ansicht. Wenn sich dieses Gesetz auf Personen, die vorübergehend im Orte ihren Aufenthalt genommen haben, nicht beziehen soll, so muß für diese das Fremdenrecht gelten, da es sonst keine einschlägigen Bestimmungen gibt. Das Fremdenrecht aber enthält das Recht der Landesverweisung. In diesem muß als das geringere auch das Recht der Ortsverweisung enthalten sein. Für sie gelten dieselben Bestimmungen wie für die Landesverweisung. Diese Lösung ist auch gerecht und billig, da eine Ortsverweisung oft zweckmäßig ist und den Erfordernissen des Staatswohls genügt. So werden die unbilligen Härten, die nach der gegnerischen Auffassung unvermeidlich sind, vermieden. Eine andere Frage ist es, ob von der Ortsverweisung oft Gebrauch gemacht werden wird, da das den Ausländern gewährte Gastrecht heute viel weitgehender ist als es zur Zeit des Erlasses des preußischen Gesetzes von 1842 war. Wenn schon eine Ausweisung erfolgen muß, so wird diese wahrscheinlich solche Gründe haben, daß auch die Landesverweisung verfügt werden kann.

Abweisung.

In engem Zusammenhang mit der Ausweisung steht die Frage der Sperrung der Grenzen gegen die Einwanderung. Sie weist gewisse Ähnlichkeiten mit der Ausweisung auf. Insbesondere beruht ihre Zulässigkeit auf denselben Gründen wie diese [107]). Deshalb wird sie von manchen als Art der Ausweisung betrachtet. Sie ist aber in vieler Beziehung anders geartet und wird daher richtig als Abweisung bezeichnet. Der wesentlichste Unterschied zwischen Ab- und Ausweisung liegt darin, daß eine Ausweisung nur erfolgen kann, wenn sich der Ausländer schon lästig gemacht hat, während dies bei der Ab-

[107]) Die Zulässigkeit der Abweisung wurde früher bestritten. Heute ist sie allgemein anerkannt und nur noch aus politischen Gründen umkämpft. (Vgl. v. Frisch im Handbuch der Politik, Bd. 1, S. 126; Hofmann, S. 16.)

weisung schlechterdings unmöglich ist, wenn man nicht schon den Versuch des Ausländers, in das Land zu kommen, als Belästigung ansehen will [108]).

Eine Massenausweisung von Ausländern wegen ihrer Staatsangehörigkeit oder aus sonstigen Gründen, ist, wie wir gesehen haben, in der Regel völkerrechtlich unzulässig. Eine Massenabweisung, d. h. eine Unterdrückung der Einwanderung, gleichgültig, ob für alle oder nur für bestimmte Ausländer [109]), wird als zulässig angesehen.

Das Recht, Ausländer abzuweisen, steht in Deutschland den Ländern zu, da das Reich von seiner Befugnis aus Art. 7, Z. 4, RV. noch keinen Gebrauch gemacht hat [110]). Für das Recht der Abweisung und hinsichtlich der Aufsicht des Reiches über diese, gilt dasselbe wie bei der Ausweisung. Auch die Abkommen über den Fortfall des Sichtvermerkzwanges haben an der Befugnis der Vertragsstaaten, Ausländer abzuweisen, ebensowenig etwas geändert, wie an deren Ausweisungsrecht.

Wenn sich auch die Abweisung von der Ausweisung in der Theorie nicht erheblich unterscheidet, so besteht doch ein Unterschied in ihrer Handhabung durch die Staaten. Während diese bei der Ausweisung in gewisser Weise auf die Dauer der Ansässigkeit des Fremden im Lande und andere Tatsachen Rücksicht nehmen [111]) und dazu auch billigerweise verpflichtet sind, wird bei der Abweisung ganz anders verfahren. Da ist es noch zu keiner Tätigkeit des Fremden gekommen. Daher kann von ihr bedenkenloser Gebrauch gemacht werden. Die Entscheidung über ihre Zweckmäßigkeit unterliegt wieder dem pflichtgemäßen Ermessen der Behörden, die auch hier auf das Ausland Rücksicht zu nehmen haben. Jedoch sind die Bedenken wesentlich geringer, da die Abweisung die Angehörigen der fremden Staaten nicht so schwer trifft wie die Ausweisung. Trotzdem wird sich jeder Staat in der Regel zu einer solchen Maßnahme erst dann ent-

---

[108]) Friedrichs, Fremdenrecht (HdR., Bd. 2, S. 422).

[109]) Die amerikanischen und australischen Gesetze über die Einwanderungsbeschränkung der gelben Rasse sind also nicht völkerrechtswidrig.

[110]) Reichsrechtliche Bestimmungen über die Abweisung finden sich in § 24 des Gesetzes vom 30. VI. 1900 und § 24 des inzwischen außer Kraft getretenen Republikschutzgesetzes vom 21. VII. 1922.

[111]) Isay, S. 248, Anm. 2; Erlaß des preußischen Ministers des Innern vom 23. VIII. 1923.

schließen, wenn seine vitalsten Interessen gefährdet sind. Jeder Staat hat doch ein Interesse daran, daß Fremde in sein Land kommen, dort Handel und Gewerbe treiben, kostbare Anlagen machen usw.

Hinsichtlich der Rechtsmittel gilt für die Abweisung dasselbe wie für die Ausweisung, d. h. es gibt keine Klage gegen eine Abweisungsverfügung, sondern nur die Beschwerde.

6. Auslieferung.

Die Auslieferung wurde früher mit der Ausweisung in Zusammenhang gebracht und mit dieser als Akt der Fremdenpolizei bezeichnet [112]). In der neueren Literatur [113]) besteht Einigkeit darüber, daß zwar gewisse außerliche Ähnlichkeiten zur Ausweisung bestehen, daß sie aber grundverschiedenen juristischen Charakter haben. Die Auslieferung greift viel tiefer in das Leben des Ausländers ein, als die Ausweisung, da sie sich nicht gegen die Bewegungsfreiheit richtet wie diese, sondern gegen die persönliche Freiheit [114]). Daher wird jede Verbindung der Ausweisung mit der Auslieferung in Form der Abschiebung über die Grenze für unzulässig gehalten [115]). Die Ausweisung ist regelmäßig ein Präventivakt, die Auslieferung stellt sich als Akt der Repression dar. Sie dient nicht zur Beseitigung einer dem Staate drohenden Gefahr wie die Ausweisung, sondern den Interessen des Staates, an den ausgeliefert und dem dadurch Rechtshilfe geleistet wird [116]). Daraus ergibt sich wieder, daß sie eine Verständigung mit einem fremden Staat voraussetzt, während die Ausweisung ein einseitiger Akt des ausweisenden Staates ist, der im Gegensatz zur Auslieferung auch ein Rückkehrverbot in sich schließt [117]).

Die Berechtigung des Staates, Ausländer, die sich auf seinem Gebiet befinden, anderen Staaten zur Be-

---

[112]) Krause, S. 27; Stoerk, Handbuch, Bd. 2, S. 644.

[113]) Lohmann, S. 32; v. Frisch, S. 186; Isay, S. 199; Hirschfeldt, S. 65, Anm. 2.

[114]) Cohn, Auslieferungsverträge, S. 4.

[115]) Isay, S. 203; Lohmann, S. 33. A. M. Hirschfeldt, S. 72.

[116]) v. Conta, S. 101 ff; Mettgenberg, Auslieferung (HdR., Bd. 1, S. 442); vgl. auch § 41 des Auslieferungsgesetzes vom 23. XII. 1929: „Rechtshilfe in Strafsachen ist auch in anderer Weise als durch Auslieferung ... zulässig."

[117]) Isay, S. 199.

strafung für Straftaten, die sie in deren Gebiet begangen haben, zu übergeben, richtet sich nach innerstaatlichem Recht. Das Auslieferungsrecht war in Deutschland im Gegensatz zu anderen Staaten[118]) nicht kodifiziert. Diesem Zustand ist durch den Erlaß des deutschen Auslieferungsgesetzes vom 23. XII. 1929 (RGBl. I, S. 239 ff), das am 1. IV. 1930 in Kraft trat, ein Ende gemacht. Vor diesem Gesetz gab es nur wenige Bestimmungen über die Auslieferung[119]). Die wichtigsten Vorschriften hievon Art. 112, Abs. 3, RV. und § 9 StGB., die übrigens durch das Auslieferungsgesetz nicht berührt werden, konnten dem Wortlaut und auch dem Sinne nach nicht für Ausländer gelten, denn sie beruhen auf dem vom europäischen Kontinent anerkannten Grundsatz, daß der Staat seine Angehörigen nicht fremden Staaten zur Bestrafung überläßt. Die Auslieferung der Ausländer regelte sich nach Gewohnheitsrecht. Dieses ging dahin, daß grundsätzlich jeder Ausländer ausgeliefert werden konnte, gleichgültig welches Verbrechen er begangen hat[120]). Auch für politische Verbrechen gab es keine Ausnahme[121]). Sie wurden zwar im allgemeinen in den Auslieferungsverträgen gemacht. Es stand aber im Ermessen des Staates, ob er sie machen wollte[122]). Dieser Zustand galt auch trotz Art. 4 RV., denn von einem völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht kann man in dieser Frage noch nicht sprechen[123]).

Diesem fast unbeschränkten Recht des Staates sind durch das Auslieferungsgesetz vom 23. XII. 1929 Grenzen

---

[118]) Belgien und Holland.

[119]) Vgl. § 9 StGB; Art. 112 RV; Ausführungsgesetz zu dem Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels vom 14. VIII. 1912.

[120]) Selbstverständlich ist innerhalb dieser Generalklausel Raum für Verwaltungsvorschriften, die eine mildere Handhabung des Auslieferungsrechtes vorschreiben, wie etwa der Ausweisungserlaß vom 23. VIII. 1923.

[121]) A. M. zu Unrecht, Hientzsch, S. 52.

[122]) So war Art. 3 des jetzt aufgehobenen preußisch-russischen Auslieferungsvertrages vom 1/13 I. 1885, der eine Auslieferung politischer Verbrecher vorsah, durchaus zulässig.

[123]) Dem steht auch das sogenannte Asylrecht nicht entgegen, denn dieses ist nur ein Recht des Staates, nicht des Fremden. Der Staat hat es in der Hand, davon Gebrauch zu machen und die Auslieferung unter Berufung auf das Asylrecht zu verweigern. Einen Anspruch auf ein derartiges Verhalten des Staates hat der Fremde nicht. (Vgl. Hientzsch, S 53; Hirschfeldt, S. 17.)

gesetzt worden. Das Auslieferungsgesetz enthält die Grundsätze, von denen sich Deutschland bei der Gewährung von Auslieferungen leiten lassen will. Deutschland ist fortan an sie gebunden. Dies ist von großer Wichtigkeit für den Abschluß von Auslieferungsverträgen, aus denen [124]) die völkerrechtliche Pflicht der Staaten hergeleitet wird, die landesrechtliche Auslieferungsbefugnis unter gewissen Umständen zu gebrauchen [125]). Beim Abschluß der Auslieferungsverträge ist der Staat, der ein Auslieferungsgesetz hat, an die seiner Auslieferungsbefugnis darin gesetzten Grenzen gebunden. Wenn der Auslieferungsvertrag die im Gesetz gegebenen Auslieferungsmöglichkeiten nicht ausschöpft, so steht es jedem Vertragsstaat frei, über seine Pflicht hinaus auszuliefern. Diese Feststellung ist für den Verkehr mit denjenigen Kulturstaaten wichtig, mit denen keine Auslieferungsverträge abgeschlossen sind. Sie führt dazu, daß auch an diese Staaten ausgeliefert werden kann, wenn es die Gesetze der in Frage stehenden Staaten zulassen, und im Einzelfall keine besonderen Bedenken bestehen.

Die Auslieferung wird in der Regel nicht gewährt werden können, wenn der Verfolgte Angehöriger des Zufluchtsstaates ist [126], wenn keine Gegenseitigkeit zugesichert ist [127]), wenn die Tat einen politischen Charakter hat [128]), wenn sie nach den Gesetzen des Zufluchtsstaates verjährt ist, ein Urteil eines deutschen Gerichtes vorliegt [129]) usw. Auch die völkerrechtlichen Prinzipien der identischen Norm und der Spezialität sind genau zu beachten [130]). Endlich darf die Auslieferung nur bewilligt werden, wenn das Gericht sie für zulässig hält oder der Verfolgte sich zu Protokoll eines Richters mit ihr einverstanden erklärt [131]) hat.

[124]) Aus dem allgemeinen Völkerrecht kann diese Pflicht nicht hergeleitet werden (Triepel, Völkerrecht, S. 297, Anm. 2). Auch das Staatsrecht kennt sie nicht. Vgl. § 1 des Auslieferungsgesetzes. „Ein Ausländer, der... kann... ausgeliefert werden."

[125]) Lohmann, S. 35; Triepel, S. 70 ff; Friedrichs (HdR., Bd. 2, S. 422).

[126]) Art. 112 RV.; § 9 StGB.

[127]) § 4, Z. 1 des Auslieferungsgesetzes.

[128]) Vgl. § 3 des Auslieferungsgesetzes. Für das frühere Recht Hirschfeldt, S. 70 ff; Mettgenberg (HdR., Bd. 1, S. 444). Vgl. dort auch die Ausführungen über den Begriff des politischen Delikts.

[129]) Vgl. § 4, Z. 2 und 3 des Auslieferungsgesetzes.

[130]) Vgl. § 6 des Auslieferungsgesetzes, aber auch § 31.

[131]) § 7 des Auslieferungsgesetzes.

Bis zum Inkrafttreten des Auslieferungsgesetzes oblag die Entscheidung über die Auslieferung den Landesbehörden. da es sich so lange, wie bisher, um einen Akt der Verwaltung handelte. Das Auslieferungsgesetz hat sie den Gerichten übertragen [132]). Ebenso wie vor Erlaß des Gesetzes [133]) gegen die Entscheidung der Landesbehörde kein Rechtsmittel zulässig war, gibt es gegen den Gerichtsbeschluß, der die Zulässigkeit der Auslieferung ausspricht [134]), keine Anfechtungsmöglichkeit [135]). Das Gericht kann aber auf Antrag der Staatsanwaltschaft oder des Verteidigers von neuem beschließen, wenn Umstände eingetreten sind, die es zweifelhaft erscheinen lassen, ob die Voraussetzungen der Zulässigkeit der Auslieferung noch bestehen [136]). Gegen die Maßnahmen zur Vorbereitung der Auslieferung, insbesondere die Inhaftierung, die aber nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist [137]), gibt es einen Schutz des Ausländers, der dem der Strafprozeßordnung für die in Untersuchungshaft genommenen Personen ungefähr entspricht [138]). Der Ausländer ist durch das Auslieferungsgesetz besser gestellt, denn dieses gibt ihm Gewißheit darüber, wegen welcher Delikte er ein Asyl findet. Es gewährt ihm auch in gewisser Weise Rechtsschutz im In- und Ausland, da eine Auslieferung über den Rahmen des Gesetzes hinaus und eine Bestrafung wegen eines anderen als des Auslieferungsdeliktes nicht erfolgen darf.

Die Auslieferungverträge werden als Akt der äußeren Politik vom Reich geschlossen und erlangen durch Publikation im Reichsgesetzblatt den Charakter eines formellen Gesetzes. Im Gegensatz zur alten Reichsverfassung ist der Abschluß von Auslieferungsverträgen zwischen den Ländern und dem Ausland nicht mehr möglich; denn das Recht der Länder, mit auswärtigen

---

[132]) Örtlich zuständig sind die Staatsanwaltschaft und das OLG., in deren Bezirk die Ergreifung des Verfolgten erfolgt. (Vgl. § 9 des Gesetzes.)

[133]) Vgl. darüber Hientzsch, S 55.

[134]) Über das dem Beschluß vorangehende Verfahren vgl. §§ 24 bis 26, 32 des Auslieferungsgesetzes.

[135]) § 28 des Auslieferungsgesetzes.

[136]) § 29 des Auslieferungsgesetzes.

[137]) § 10 des Auslieferungsgesetzes.

[138]) Vgl. §§ 11 bis 22 des Auslieferungsgesetzes. Eine Darstellung der im einzelnen getroffenen Regelung würde den Rahmen der Arbeit überschreiten.

Staaten Verträge zu schließen, beschränkt sich nach Art. 78, Abs. 2, RV. auf die Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht. Die Zuständigkeit der Länder ist aber durch die in Art. 6, Z. 3, RV. vorgeschriebene Ausschließlichkeit der Reichskompetenz für die Auslieferung beseitigt [139]). Die von den Ländern kraft früherer Zuständigkeit abgeschlossenen Auslieferungsverträge gelten, soweit sie nicht durch spätere Reichsverträge aufgehoben oder infolge des Weltkrieges hinfällig geworden sind [140]), kraft reichsrechtlicher Duldung weiter [141]); sie sind wie Reichsauslieferungsverträge zu behandeln.

Hinsichtlich der Ausführung der Auslieferungsverträge hat sich die bisherige Lage [142]) insoweit geändert, als die Entscheidung über die Auslieferungsersuchen der ausländischen Regierungen der Reichsregierung zusteht [143]). Sie kann sie den Landesregierungen übertragen, die das Recht der weiteren Delegation haben. Im übrigen ist das den Ländern in Art. 14 RV. vorbehaltene Recht der Ausführung von Reichsgesetzen bestehen geblieben. Allerdings gibt Art. 14 RV. dem Reich das Recht, die Ausführung der Auslieferungsgesetze und Verträge durch einfaches Reichsgesetz an sich zu ziehen.

Da die Frage der Auslieferung in gewisser Weise auch an die auswärtige Politik rührt, ist auch für das Auslieferungsverfahren eine Zuständigkeit des Reiches gegeben. Soweit die Länder auf diesem Gebiet tätig werden, werden sie es als Hilfsorgane des Reiches; es sei denn ihre Zuständigkeit ist ihnen vorbehalten. Das ist aber bei der Auslieferung nicht der Fall. Ein Staat kann mit einem deutschen Land wegen einer Auslieferung nur durch das Reich in Verbindung treten, d. h. der Auslieferungsantrag ist beim Reich zu stellen. Auch dann, wenn das Reich die Entscheidung über das Ersuchen dem Lande delegiert hat; denn die Delegation hat nur innerstaatliche Wirkung. In solchen Fällen entscheidet das Reich nicht, sondern gibt das Ersuchen weiter. Es führt

---

[139]) Anschütz, Art. 6, Bemerkung 3; Hientzsch, S 55.

[140]) Z. B. der preußische Vertrag vom 1./13. I. 1885 mit Rußland.

[141]) Hientzsch, S. 55. Ein Verzeichnis der in Frage kommenden Verträge siehe bei Mettgenberg. Auslieferung (HdR., Bd. 1, S. 444 f).

[142]) Vgl. diese bei Anschütz, Art. 6, Bemerkung 5 und 6, und Art. 78, Bemerkung 4, sowie die dort angeführte weitere Literatur.

[143]) § 44 des Auslieferungsgesetzes.

aber alle Verhandlungen darüber. Auch Verletzungen des Vertrages können nur beim Reich reklamiert werden [144a]). Was der Entscheidung an Hilfstätigkeit der inneren Verwaltung vorangeht oder nachfolgt, ist, soweit es nicht durch das Auslieferungsgesetz den Gerichten übertragen ist, Landessache.

§ 6. Die individuellen Freiheitsrechte.

1. Die Unverletzlichkeit der Freiheit.

Dieses Grundrecht wird in Art. 114 RV. behandelt [1]). Seine Geltung für die Ausländer ist bestritten. Soweit behauptet wird, daß es nichts anderes ist als ein allgemeines Menschenrecht [2]), wird es auch den Ausländern zugesprochen. Die Gegner dieser Ansicht [3]) folgern rückschließend aus Art. 114 RV. im Zusamenhang mit Art. 115 und aus der Überschrift des zweiten Hauptteiles, daß das Grundrecht des Art. 114 nur den Deutschen gewährleistet ist. Die Ausländer sind dadurch nicht rechtlos. Vielmehr gelten das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung und die dazugehörigen Spezialgesetze auch für sie. Nur auf die besondere Verfassungskraft der Grundrechte können sie sich nicht berufen.

Dieser Streit erscheint belanglos, da die herrschende

[144a]) Triepel, Völkerrecht, S. 360, Anm. 4, S. 361.

[1]) Es herrscht Streit darüber, welches Recht in Art. 114 verbrieft ist. Während einige (Anschütz, Art. 114, Bemerkung 1) meinen, daß Art. 114 die individuelle Freiheit schlechthin unter seinen Schutz stellt, behaupten andere (Koettgen-Nipp, I, S. 348; Hofacker, S 23; Hubrich, S. 206; Giese, Art. 114, Bemerkung 1; Bühler, Art. 114), daß Art. 114 nicht so weit interpretiert werden dürfe. Er garantiere nur einen bestimmten Ausschnitt aus der allgemeinen Handlungsfreiheit, nämlich die Bewegungsfreiheit. Das folge daraus, daß der dem Abs. 1 korrespondierende Abs. 2 ausschließlich auf Eingriffe in die Bewegungsfreiheit gemünzt sei. Ähnlich Mannheim-Nipp, I, S. 323 f, der aber diese Ansicht teilweise für zu weitgehend hält, weil sie die bereits in Art. 111 garantierte Freizügigkeit mit umfassen würde, und teilweise für zu eng; denn die in Art. 114 garantierte Freiheit der Verfügung über den Körper sei in diesem Begriff nicht enthalten. Er spricht daher davon, daß Art. 114 RV. die Verfügungsfreiheit garantiert, abzüglich aller in der Verfassung besonders geregelten Verfügungsarten, wie Art. 111, 112, 151.

[2]) Anschütz, Art. 114, Bemerkung 6; Giese, Art. 114, Bemerkung 3; Isay, S. 88; Koettgen-Nipp, I, S. 349; Mannheim-Nipp, I, S. 347; Thoma, S. 198; Schmitt, S. 164.

[3]) Hubrich, S. 206; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 162.

Ansicht [4]) den Art 114 RV. wegen des weitgehenden Vorbehalts der Beeinträchtigung durch das Gesetz [5]) für leerlaufend hält. Das wird damit begründet, daß diese Bestimmung nichts besagt, was nicht schon ohnehin gilt, nämlich, daß Eingriffe in die Freiheit nur durch Gesetz oder auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung statthaft sind. Sie ist also nur geeignet, die reine Willkür auszuschließen und betont damit lediglich ein allgemeines Rechtsstaatsprinzip, das aber durch die Anerkennung des Prinzips der gesetzmäßigen Verwaltung seine Bedeutung verloren hat; denn, wenn schon ohnehin der Satz gilt, daß Eingriffe in Freiheit und Eigentum nur durch Gesetz oder auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung erlaubt sind, dann braucht nicht noch einmal gesagt zu werden, daß eine Verhaftung oder eine Einschränkung der Verfügung über das Eigentum usw. nur nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen statthaft ist [6]).

Diese Auffassung begegnet in letzter Zeit starken Bedenken. Es wird geltend gemacht, daß die Schöpfer der Reichsverfassung gerade weil das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung heute auch ohne besondere Vorbehaltsregeln wie Art. 114 RV. gesichert ist, in dieser Bestimmung dem von ihr geschützten Rechtsgut eine Spezialsicherung bieten wollten. Der Vorbehalt des Gesetzes in Art. 114 RV. bedeute daher nicht, daß lediglich eine Rechtsnorm als Grundlage etwaiger Eingriffe verlangt wird, sondern er sei als der Vorbehalt eines Spezialgesetzes anzusehen [7]). Nicht jede materielle Rechtsnorm sei Gesetz im Sinne des Art. 114 RV., sondern nur ein formelles Gesetz könne die Grundlage der Freiheitsentziehung bilden. Diese Auffassung wird damit belegt, daß Art. 114 zu denjenigen Grundrechten gehört, die der Reichspräsident in Anwendung des Art. 48 RV. außer Kraft setzen kann. Die Erwähnung dieses Artikels in

[4]) Anschütz, Art. 114, Bemerkung 7; Thoma, S. 194 ff; Giese, Art. 114, Bemerkung 6; Isay, S. 92; wohl auch Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 413. Vgl. noch: Koettgen-Nipp, I, S. 353.

[5]) Als ein solches Gesetz gelten nicht nur sämtliche Reichs- und Landesgesetze, sondern auch sämtliche Ermächtigungen und auf Grund eines Gesetzes ergangene VO. Dabei ist es gleichgültig, ob sie zeitlich vor oder nach der RV. ergangen sind. Insbesondere ist 10 II 17 ALR. von Art. 114 unberührt gelassen.

[6]) Thoma, S. 195.

[7]) Mannheim-Nipp, I, S. 326 f; Koettgen-Nipp, I, S. 358 ff (361); Heller, Gesetz, S. 131. Im Ergebnis so: Schmidt, S. 178.

Art. 48, II 2, RV. wäre überflüssig gewesen, wenn jede materielle Rechtsnorm geeignet wäre, Art. 114 zu begrenzen, da dann ebensogut wie einer sonstigen Verordnung, auch einer Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 die Fähigkeit in das von Art. 114 geschützte Rechtsgut einzugreifen, zugesprochen werden müßte [8]).

Wir folgen der zuletzt geschilderten Ansicht, da diese aus der Bedeutung der Grundrechte in einer Demokratie folgt. Die bisher herrschende Meinung galt für die Verfassung einer konstitutionellen Monarchie, die vor kurzem erst aus der absoluten Monarchie hervorgegangen war. Da war das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung keine Selbstverständlichkeit, sondern mußte den Herrschern Schritt für Schritt abgerungen und verfassungsmäßig gesichert werden. Daher lag es nahe, die weitergehende Bedeutung des Grundrechtes der persönlichen Freiheit zu übersehen und nur diese hervorzuheben. In einer Demokratie bedarf es aber einer besonderen Sicherung des Prinzips der gesetzmäßigen Verwaltung nicht. Die Bedeutung des Art. 114 als Spezialsicherung kann daher stärker zum Vorschein kommen. Eine andere Deutung erscheint ausgeschlossen. Es ist nicht anzunehmen, daß der Verfassungsgesetzgeber Bestimmungen aufgenommen hat, von deren Bedeutungslosigkeit er von vornherein überzeugt war. Der Staat kann also in das dem Bürger durch Art. 114 gewährleistete Rechtsgut nur durch formelle Spezialgesetze [9]) eingreifen.

Hieraus und nicht aus der Tatsache, daß Art. 114 in einem Grundrechtskatalog der Deutschen steht, folgt, daß er nicht für Ausländer gelten kann [10]). Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen: das Fremdenrecht ist, wie wir gesehen haben, noch zum größten Teil ein Überbleibsel des Polizeistaates. In ihm sind daher recht erhebliche Eingriffe in die Bewegungsfreiheit der Personen enthalten. Diese verstoßen gegen Art. 114 RV. Wenn nun

---

[8]) Koettgen-Nipp, I, S. 359; vgl. auch Anschütz, Art. 48, Anm. 1.

[9]) Zwischen Reichs- und Landesgesetzen und Gesetzen, die vor oder nach der RV. in Kraft traten, besteht kein Unterschied. (Koettgen-Nipp, I, S. 361).

[10]) A. M. Mannheim, a. a. O., der Art. 114, trotzdem er sich zu der neuen Auslegung bekennt, auch für Ausländer gelten läßt. Eine Begründung hiefür gibt er aber nicht. Wie hier Hubrich, S. 206; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 162.

Art. 114 RV. auch für Ausländer gelten würde, so müßten sie sämtlich ungültig sein, so lange nicht ein entsprechendes formelles Spezialgesetz geschaffen ist. Ein solches Ergebnis wäre aber nicht zu billigen. Es besteht keine Veranlassung, den Ausländern so weitgehende Rechte einzuräumen.

Sie sind aber nicht etwa schutzlos, weil Art. 114 nicht für sie gilt, denn das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung verlangt für einen Eingriff in ihre Freiheit eine gesetzliche Grundlage. Diese kann allerdings im Unterschied zu der oben ausgeführten Rechtsstellung des Inländers jede materielle Rechtsnorm sein, insbesondere auch 10 II 17 ALR. Der Ausländer unterliegt daher zwar weitgehenderen Beschränkungen in seiner Freiheit als der Inländer, aber vor der Willkür der Behörden ist er auch geschützt [11]). Auch für den Ausländer gelten die im LVG. und in anderen Gesetzen entwickelten Grundsätze über das Verwaltungsstreitverfahren und die Zwangsmittel. Sie haben die Beschwerde und Verwaltungsklage, wenn die Behörden die Grenzen der allgemeinen Delegation überschreiten, also willkürlich handeln, und brauchen nicht einmal die Prozeßsicherheit zu leisten, die ihnen im Zivilprozeß auferlegt werden kann [12]). Ihre Stellung in diesem Rechtstreit entspricht der des Inländers [13]).

Die Fremden haben zwar keinen Anspruch auf den Schutz des Reiches innerhalb und außerhalb des Reichsgebietes gegenüber dem Ausland. Dieses Recht ist ein spezifisch staatsbürgerliches und steht nur den Staatsbürgern zu [14]). In diesem Sinne ist auch Art. 112, Abs. 2, RV. zu verstehen. So lange die Ausländer sich aber im Inland aufhalten, genießen sie den Schutz deutscher Gesetze. Die Überwachung und Verfolgung von Fremden seitens ihrer heimatlichen Behörden im Inland ist daher unzulässig. Diese würden damit in die Souveränität

---

[11]) Isay, S. 94.

[12]) Vgl. § 110, Abs. 2, ZPO.

[13]) Auf den Inhalt der durch Art. 114 RV. im einzelnen gewährten Rechte wollen wir mit Rücksicht auf eine Beschränkung der Arbeit nicht eingehen. Wir verweisen hiefür auf die erschöpfenden und ausgezeichneten Darstellungen von Mannheim und Koettgen in Nipperdeys Kommentar zum zweiten Teil der Verfassung, Bd. 1, S. 316 ff, bezw. S. 348 ff.

[14]) Jellinek, System, S. 119.

des Aufenthaltsstaates eingreifen und könnten die Ausländer den vollen Schutz der Gesetze zur Erhaltung ihrer persönlichen Freiheit anrufen. Die inländischen Behörden können sich aber bei der Ausübung ihrer Tätigkeit ausländischer Beamten bedienen. Diese sind dann nur ihre Hilfsorgane und genießen als solche den gleichen Schutz und dieselben Befugnisse wie die inländischen Beamten [15]).

2. Die Unverletzlichkeit der Wohnung.

Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung soll sich auf Ausländer nicht erstrecken können, weil es ausdrücklich von den Deutschen spricht [16]). Dieser Unterschied gegenüber Art. 114 ist aber, wie ANSCHÜTZ [17]) richtig ausführt, ohne jede sachliche Bedeutung. Dies um so mehr, wenn man, wie einige Anhänger der wörtlichen Auslegung der Grundrechte [18]), den Standpunkt vertritt, daß Art. 115 wegen des anderweit gesicherten Prinzips der gesetzmäßigen Verwaltung leerlaufend ist. Da dieses Prinzip, wie bereits mehrfach festgestellt, für die Ausländer gilt, muß auch Art. 115 dann trotz des abweichenden Wortlautes auf die Ausländer Anwendung finden, zumal die in seinem zweiten Satz erwähnten Gesetze [19]) zwischen In- und Ausländern keinen Unterschied machen. Wenn man aber, wie wir, Art. 115, der wie Seite 46 nachgewiesen, mit Art. 114 in innerem Zusammenhang steht, die Bedeutung einer Spezialsicherung gegenüber dem allgemeinen Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung beilegt, so erhält die Formulierung des Art. 115 einen begründeten Sinn, indem die Spezialvorteile, die er gewährt, nur den Inländern zugute kommen sollen. Im einzelnen wird für Art. 115 auf die zu Art. 114 gemachten Ausführungen verwiesen. Diese gelten für Art. 115 in gleichem Maße, da beide Artikel in engem Zusammenhang stehen.

---

[15]) Nähere Ausführungen hierüber siehe bei Beutner, S. 57 ff. Diese treffen auch noch für den heutigen Zustand im allgemeinen zu. Vgl. auch Hientzsch, S. 61 f.

[16]) Thoma, S. 198 ff; Hubrich, S. 207.

[17]) Art. 115, Bemerkung 3. Übereinstimmend Giese, Art. 115, Bemerkung 1; Mannheim-Nipp., I, S. 347; Koettgen-Nipp., I, S. 366; Hientzsch, S. 64.

[18]) Thoma, S. 196.

[19]) Vgl. darüber, welche dies sind. Anm. 9 auf S. 88.

3. Die Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses.

Art. 117, der das Briefgeheimnis unter den Schutz der Verfassung stellt, muß infolge seines Wortlautes und der Materie, die er behandelt, auch für Ausländer gelten [20]). Soweit ein Grundrecht ein Rechtsgut betrifft, das seiner Beschaffenheit nach auch den Ausländern zugute kommen kann, bestehen keine Bedenken, es auch auf diese anzuwenden. Das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis, das hier nur im Sinne eines Schutzes vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt nicht etwa gegen unbefugtes Handeln Dritter zu verstehen ist [21]), ist ein solches Gut. Es gehört zu den Ansprüchen des Individuums auf Unterlassung von Eingriffen der öffentlichen Gewalt in das verfassungsmäßig gewährleistete Maß persönlicher Freiheit. Als solches steht es In- und Ausländern gleichermaßen zu [22]).

§ 7. Die Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung.

1. Die Verehelichungsfreiheit.

Die Verehelichungsfreiheit ist in den Grundrechtskatalog der Weimarer Verfassung nicht aufgenommen, da

---

[20]) Bovensiepen-Nipp., I ,S. 389; Wolcke, S. 47 ff; Thoma, S. 198 f; Schmitt, S. 165; A. M. Hubrich, S. 208; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 445; Hientzsch, S. 65. Diese sprechen infolge ihrer bekannten Einstellung zur Geltung der Grundrechte für die Ausländer davon, daß sich die Ausländer nicht auf Art. 117 berufen können, sondern nur auf die Spezialgesetze. Für das Briefgeheimnis kommt § 5 des Reichspostgesetzes vom 28. X. 1871, für das Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis § 8 des Telegraphengesetzes vom 6. IV. 1892 in Betracht.

[21]) Anschütz, Kommentar, S. 136, 144; Anschütz, Art. 117, Bemerkung 1; Bovensiepen-Nipp., I, S. 389; Wolcke, S. 47 ff. A. M. Hubrich, S. 208; Giese, Art. 117, Bemerkung 1, die übrigens aus dem Wortlaut des Art. 117, der einen Unterschied zwischen Briefgeheimnis einerseits und Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis anderseits macht, folgern, daß das letztere nur in Beziehung zu den amtlichen Organen der Post-, Telegraphen und Fernsprechverwaltung gebraucht wird, das erstere sich aber gegen jedermann richtet. Diese Ansicht erscheint mit Rücksicht auf die Stellung des Art. 117 in einer Verfassung nicht richtig. Sie wird auch von Giese, Art. 117, Bemerkung 1, eingeschränkt.

[22]) Über die Ausnahmen von dem Brief-, Post-, Fernsprech- und Telegraphengeheimnis, die nach Art. 117, Satz 2, zulässig sind, vgl. Bovensiepen-Nipp., I, S. 398 ff.

sie für den Deutschen selbverständlich ist. Daher setzt Art. 119 RV. die Institution der Ehe voraus und stellt sie unter den besonderen Schutz der Verfassung. Die Verehelichungsfreiheit der Ausländer ist nicht so selbstverständlich. So lange sie sich im Inland aufhalten, unterstehen sie zwar der Hoheit des Aufenthaltsstaates und damit seinen Gesetzen. So weit es sich aber um ihre persönlichen Verhältnisse handelt, und damit auch ihre Eheschließung, ist das Recht des Heimatsstaates maßgebend [1]). Der Aufenthaltsstaat hat kein Interessse, mit anderen Staaten wegen der Eheschließung von Ausländern in Konflikt zu kommen. Er hat daher verschiedene Sicherungsmaßnahmen getroffen.

Grundsätzlich ist zu sagen, daß der Ausländer nicht verhindert ist, im Inland eine Ehe einzugehen [2]). Ist er nach dem Recht seines Heimatstaates fähig, eine Ehe zu schließen, so wird ihm dies von den Behörden nicht verwehrt. Die Eingehung der Ehe regelt sich nach Art. 13 EGBGB., soweit nicht durch Verträge Sonderregelungen getroffen sind [3]), und gemäß § 1315 Abs. 2 BGB, Art. 30 EGBGB., etwas besonderes gilt. Für Preußen ist außerdem noch Art. 43 des preußischen Ausführungsgesetzes zum BGB. in der Fassung des Gesetzes vom 16. XII. 1921 zu berücksichtigen. Die bisher für die Ausländer noch geltenden Landesgesetze [4]) sind durch Art. 5 des preußischen Ausführungsgesetzes aufgehoben. Das Gesetz von 1921 [5]) enthält keinerlei Beschränkungen der Ausländer; denn es verlangt von ihnen lediglich die Beibringung eines in gewissen Fällen vom deutschen Konsulat zu beglaubigenden [6]) Zeugnisses der zuständigen Behörde des Heimatstaates:

---

[1]) Vgl. Art. 13 EGBGB.

[2]) Lohmann, S. 55. Friedrichs, Ausland, Ausländer (HdR., Bd. 1, S. 419) meint, daß der Staat eingreifen kann, wenn es der Zweck der Gesetze erfordert.

[3]) Vgl. über diese Fraustädter-Kreutzberger, S. 306, Anm. 2 und 3.

[4]) Für Ausländer galten noch gewisse landesgesetzliche Beschränkungen der Verehelichungsfreiheit, da das Gesetz vom 4. V. 1868, das die polizeilichen Beschränkungen aufhob, nur für Bundesangehörige und später für Reichsangehörige galt.

[5]) Abgedruckt bei Fraustädter-Kreutzberger, S. 310 f.

[6]) § 3 des preußischen Ausführungsgesetzes von 1921.

a) daß dieser ein nach den Gesetzen ihres Staates geltendes Ehehindernis nicht bekannt geworden ist (§ 1 des Ausführungsgesetzes);
b) daß sie durch die Eheschließung nicht ihre Staatsangehörigkeit verlieren, sondern diese auch auf ihre ehelichen und durch nachfolgende Ehe legitimierten Kinder übertragen (§ 2 des Ausführungsgesetzes).

Von der Vorschrift zu a) kann der Justizminister im Einzelfall; von der Vorschrift zu b) der Minister des Innern auch im allgemeinen Befreiung bewilligen [7]).

Diese Vorschriften beschränken die Ausländer nicht deshalb, weil sie nicht Angehörige des Aufenthaltsstaates sind, sondern sind mit Rücksicht auf ihren Heimatstaat getroffen, um Unannehmlichkeiten und Verwicklungen zu vermeiden [8]). Deshalb muß der Aufenthaltsstaat immer mit den Behörden des Heimatstaates des Ausländers in Fühlung stehen, d. h. er muß Bescheinigungen von ihnen darüber verlangen, daß die Erfordernisse der Gesetze des Heimatstaates vorliegen, sonst läuft er Gefahr, daß der ausländische Staat die Kinder aus dieser Ehe oder gar die Eheleute selbst nicht als seine Staatsangehörigen anerkennt. Dies kann zur Folge haben, daß er sich weigert, sie im Ausweisungsfall zu übernehmen [9]). Wo solche Bedenken wegen des bekannten ausländischen Rechtes nicht obwalten, sind sinngemäße Dispense ergangen [10]).

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, daß die Beschränkungen nur für Angehörige eines ausländischen Staates gelten können. Für Staatenlose bestehen diese

---

[7]) Über die Fragen der Eheschließung von Ausländern im allgemeinen, insbesondere über die Form der Eheschließung usw. vgl. Zielke, S. 55 ff; Meyerowitz, S. 1 ff; Liszt, § 32, III, 2 a. Vgl. auch den Runderlaß des preußischen Ministers des Innern vom 12. X. 1925 zur Vermeidung gesetzwidriger Eheschließungen.

[8]) Daher ist es möglich, im Wege des Staatsvertrages diese Vorschriften für die Angehörigen der Vertragsstaaten zu beschränken. So ist z. B. durch den Vertrag mit Italien (Bekanntmachung vom 15. VIII. 1920) den Italienern bei einer Eheschließung mit einer Deutschen der Nachweis erlaubt, daß sie ihre Staatsangehörigkeit auf die Frau und die ehelichen Kinder übertragen. Weitere Einschränkungen ergeben sich aus Art. 4, Abs. 1, des Haager Übereinkommens vom 12. VI. 1902 für die Angehörigen der Signatarstaaten. (Vgl. hierüber A. Zorn, S. 59 ff; Hirschfeldt, S. 130.)

[9]) Lohmann, S. 57.

[10]) Vgl. Fraustädter-Kreutzberger, S. 317, Anm. 1.

Ehehindernisse nicht. Ihre Eheschließung bestimmt sich nach deutschem Recht; denn es läßt sich nicht feststellen, welches Recht für sie bei Eingehung der Ehe maßgebend ist [11]). Und da muß es das des Aufenthaltsstaates sein [12]).

Zu bemerken ist, daß Art. 119 RV. niemals für Ausländer gelten kann [13]), denn der den ganzen Artikel beherrschende erste Satz bezeichnet die Ehe als Grundlage der Erhaltung und Vermehrung der Nation und meint damit natürlich nur das deutsche Volk. Dasselbe gilt für Art. 120, der die Erziehung des Nachwuchses zur leiblichen, seelischen und körperlichen Tüchtigkeit zur obersten Pflicht und natürlichem Recht der Eltern macht. Aus dem Wort Nachwuchs und dem vorhergehenden Artikel ergibt sich ohne Zweifel, daß nur Inländer gemeint sind [14]).

---

[11]) Die Anwendung des Rechtes des Staates, dem der Staatenlose früher angehörte, ist wegen des Wortlautes von Art. 13 EGBGB. ausgeschlossen.

[12]) Lohmann, S. 57. A. M. Staudinger, § 1315, Bemerkung 5; Planck, § 1315, Bemerkung 5; RGRKomm. § 1315, Bemerkung 4, die unter Ausländer im Sinne des § 1315 BGB. jeden Nichtdeutschen verstehen. Dies läßt sich jedoch praktisch nicht durchführen. Der ehemalige Heimatstaat wird dem Staatenlosen die erforderlichen Bescheinigungen niemals ausstellen, da er ihn nicht als seinen Angehörigen betrachtet. Die Konsequenz dieser Ansicht wäre also, daß Staatenlose überhaupt nicht heiraten könnten. Daß die Auffassung von Planck usw. unrichtig ist, ergibt sich auch daraus, daß die S. 92 dargestellten Gründe für die Anwendung des Rechtes des Heimatstaates bei der Eheschließung von Ausländern für Staatenlose nicht zutreffen.

[13]) Wieruszowski-Nipp., II, S. 74. Natürlich ist damit die Geltung von einschlägigen Gesetzen für in Deutschland lebende Ausländer nicht ausgeschlosesn, sofern deren Voraussetzungen für sie zutreffen.

[14]) So auch RG. 117, 376, jedoch nur mit der Begründung, daß dieser Artikel im zweiten Teil der RV. unter Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen steht. Vgl. hierzu aber RG. 111, 378, wo das RG. es ausdrücklich ablehnt, die Geltung einer Grundrechtsnorm den Ausländern mit dieser Begründung zu versagen.
Auch das RG. für Jugendwohlfahrt vom 9. VII. 1922 gilt nicht für Ausländer, da es im § 1 seine Gültigkeit auf die Deutschen beschränkt; „Jedes deutsche Kind hat ein Recht..." (Richter-Brauchitsch, Bd. 4, S. 634). Wohl aber können die auf Grund dieses Gesetzes zulässigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die Fürsorgeerziehung auch über Kinder von Ausländern angeordnet werden. Dies wird damit begründet, daß von diesen Kindern eine Gefahr für die Allgemeinheit und insbesondere die deutschen Kinder ausgeht, so daß die Interessen der Deutschen durch eine solche Maßnahme wahrgenommen werden. (Vgl. hierzu Ring, JFG., Bd. 2, S. 96; Bd. 4, S. 71.)

Art. 121, der den unehelichen Kindern durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche, seelische und gesellschaftliche Entwicklung setzen will, wie den ehelichen Kindern, kann als Grundrecht für die ausländischen unehelichen Kinder ebenfalls nicht gelten. Darüber, daß einschlägige Gesetze auch auf sie Anwendung finden, wenn die Voraussetzungen für sie zutreffen, besteht kein Zweifel. Dasselbe gilt für Art. 122, der den Jugendschutz regelt [15]). Soweit die Inländer durch diese Artikel schlechter gestellt werden, werden sie auch für Ausländer gelten, denn kein Staat will die Ausländer vor seinen Angehörigen bevorzugen.

2. Die Gewerbefreiheit.

Die von namhafter Seite [16]) der in Art. 114 RV. garantierten Freiheit der Person gegebene weitgehende Auslegung führt dazu, daß auch die Gewerbefreiheit nach dieser Ansicht in Art. 114 RV. geregelt sein soll. Deswegen soll Art. 151, Abs. 3, RV., der von der Gewerbefreiheit handelt, nur dahingehend zu verstehen sein, daß er eine ausschließliche Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung für sie begründet [17]). Demgegenüber wird geltend gemacht, daß zwar der dem Art. 114 entsprechende Art. 5 der preußischen Verfassungsurkunde von 1850 vielleicht so ausgelegt werden konnte [18]), weil besondere Vorschriften fehlten. Dies sei aber für die RV. nicht möglich, da sie verschiedene Gebiete der persönlichen Freiheit, wie z. B. die Freizügigkeit, die Auswanderungsfreiheit und die Gewerbefreiheit in den Art. 111, 112 und 151, Abs. 3, besonders gewährleiste [19]).

Die Entscheidung dieser Streitfrage ist für uns wichtig, weil wir festgestellt haben, daß Art. 114 sich nicht auf Ausländer erstreckt. Demnach müßten wir auch die Gewerbefreiheit als Grundrecht den Ausländern absprechen, wenn sie wirklich in Art. 114 RV. enthalten ist, während wir sonst erst zu prüfen hätten, ob Art. 151, Abs. 3, RV. für Ausländer gelten kann.

---

[15]) Vgl. über diese Frage Klumke-Nipp., II, sowie Bäumer, Jugendrecht, S. 239 und 241.

[16]) Anschütz, Art. 151, Bemerkung 4.

[17]) Giese. Art. 151, Bemerkung 3. Ähnlich Hubrich, S. 255.

[18]) Vgl. hierüber Beutner, S. 57; Lohmann, S. 51.

[19]) Mannheim-Nipp., I, S. 323.

ANSCHÜTZ begründet seine Ansicht damit, daß Art. 114, Abs. 1, RV. dem Sinne nach dem Art. 5 der preußischen Verfassungsurkunde entspreche. Diesen Artikel habe er aber dahin ausgelegt [20]), daß aus ihm das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung unmittelbar abgeleitet werden könne. Er sei daher allumfassend, aber gleichzeitig leerlaufend. Wir sind aber bei unserer Betrachtung des Art. 114 RV. zu einem ganz anderen Ergebnis gekommen. Ohne darauf eingehen zu müssen, ob Art. 114 RV. die Gewerbefreiheit mitumfaßt, können wir daher sagen, daß die Gewerbefreiheit zumindest in Art. 151, Abs. 3, RV. mitgarantiert ist und die Anwendbarkeit dieses Artikels auf die Ausländer prüfen.

Art. 151 hat seine Aufnahme im Abschnitt „Wirtschaftsleben", in dem die Grundzüge der deutschen Wirtschaftsordnung entwickelt werden, gefunden. Dieser kann begriffsmäßig nicht auf Deutsche begrenzt sein, sondern muß für alle in Deutschland wohnhaften und tätigen Menschen gelten, so weit nicht einzelne Bestimmungen ausdrücklich auf Deutsche beschränkt sind und beschränkt sein können, wie z. B. Art. 163 RV., oder aus dem Sinn der Vorschriften sich etwas anderes ergibt. Die Verfassung will es auch nicht anders, denn der in Art. 151, Abs. 1, RV. niedergelegte Grundgedanke dieses Abschnittes betont, daß die Ordnung des Wirtschaftslebens den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel ein menschenwürdiges Dasein für a l l e zu gewährleisten, entsprechen muß.

Eine andere Auslegung als die hier gegebene ist nicht möglich. Man kann nicht behaupten, daß das Wirtschaftssystem eines Staates nur für Inländer gilt, so lange der betreffende Staat seine Grenzen offen hält und damit die Ausländer einlädt in sein Land zu kommen und sich dort zu betätigen. Etwas anderes kann nur dann angenommen werden, wenn der Staat Vorbehalte macht. Da dies in Deutschland nicht der Fall ist, kommt das herrschende Wirtschaftssystem auch dem Ausländer zugute und gibt ihm die Gewähr, ruhig zu arbeiten, Eigentum zu erwerben usw. Auch der Hinweis darauf, daß die in dem Abschnitt Wirtschaftsleben gewährleisteten Grundpfeiler der individuellen Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschafts-

[20]) Anschütz, Kommentar; Thoma, S. 195; Koettgen-Nipp., I, S. 351 ff.

ordnung: Vertragsfreiheit (Art. 152), Privateigentum (Art. 153 RV.), Erbrecht (Art. 154 RV.) bereits in anderen Gesetzen, die zweifellos für Ausländer gelten, insbesondere im BGB. enthalten sind, ist nicht geeignet, unsere Meinung zu erschüttern. Es wird eingeräumt, daß der praktische Wert unserer Auslegung gering erscheint, da gerade die Art. 152 bis 154 RV. Einschränkungen nach Maßgabe der Reichsgesetze, Art. 153 und 154 RV., teilweise sogar auch der Landesgesetze zulassen und demgemäß keine besondere Verfassungskraft haben. Man muß aber berücksichtigen, daß n u r Einschränkungen zugelassen werden. Eine Abschaffung oder selbst eine Einschränkung, die auf eine Beseitigung der festgesetzten Wirtschaftsordnung hinauskommt, ist unzulässig. Sie soll sogar durch verfassungsänderndes Gesetz nicht möglich sein, da sie einen der wichtigsten Grundpfeiler des Staates bildet. Nur eine Umwälzung soll eine Änderung herbeiführen können [21]). Daraus ergibt sich, daß der praktische Wert unserer Auslegung für die Ausländer doch größer ist als es den Anschein hat.

Art. 151, Abs. 3, RV. nimmt auf die bestehenden Reichsgesetze Bezug. Wir müssen daher auf diese zurückgehen. Sedes materiae der Gewerbefreiheit ist die Gewerbeordnung von 1869. Hienach ist der Betrieb eines Gewerbes, soweit nicht die Gewerbeordnung Ausnahmen oder Beschränkungen vorschreibt oder zuläßt [22]), jedermann gestattet, also auch den Ausländern [23]). Wäre dies nicht der Fall, so wären die Fremden sicher ausgenommen worden, zumal früher vielfach Beschränkungen für sie bestanden [24]). Außerdem sind in diesem Zusammenhange die verschiedenen Ausnahmebestimmungen der Gewerbe-

---

[21]) Vgl. hiezu Schmitt, S. 17 ff, 23 ff, 109 ff, 163, 177 ff, der für eine Anzahl von Sätzen des ersten und zweiten Hauptteiles der RV. die Abänderungsmöglichkeit durch verfassungsänderndes Gesetz leugnet und ihnen so einen höheren Wirkungsgrad als den der „Reichsverfassungskräftigkeit" zuspricht. A. M. Anschütz, Art. 76, Bemerkung 3; Vorbemerkung 7 zu 109 ff, Anm. 1; Helfritz, S. 12, Anm. 1. Auf das Für und Wider der beiden Meinungen einzugehen ist hier unmöglich.

[22]) Vgl. § 1 der GO.

[23]) Isay, S. 278; v. Frisch, S. 331; Hientzsch, S. 71; Boltze, S 26; A. Zorn, S. 73; Hirschfeldt, S. 118; Hofmann, Gewerbeordnung, § 1, Bemerkung 3; Friedrichs, Ausland, Ausländer (HdR., Bd. 1, S. 421).

[24]) Vgl. darüber Isay, S. 279, Anm. 1.

ordnung [25]) für die Fremden zu beachten. In Verbindung mit § 1 GO. weisen sie darauf hin, daß den Ausländern die Gewerbefreiheit gewährleistet ist; denn sonst hätte ihre Aufzählung keinen Sinn. Aus der grundsätzlichen Gleichstellung von In- und Ausländern im Gewerberecht folgt, daß der Gewerbebetrieb des Ausländers allen Vorschriften der Gewerbeordnung, der Arbeiterschutzgesetze usw. unterworfen ist, und ferner, daß der Ausländer auch alle Rechtsmittel des Inländers gegen gewerbepolizeiliche Beschränkungen hat. Zu beachten ist aber, daß sich diese grundsätzliche Gleichstellung von In- und Ausländern nur auf die unter die Gewerbeordnung fallenden Berechtigungen und die in ihr gewährleisteten Rechte beziehen kann, d. h. auf Handwerk und Handel [26]) und auf die Zulassung zum Gewerbe.

Die Ausübung des Gewerbes unterliegt sowohl hinsichtlich der Inländer als auch der Ausländer polizeilichen Beschränkungen, vorausgesetzt, daß diese der Gewerbeordnung oder anderen Reichsgesetzen nicht zuwiderlaufen [27]). Diese Tatsache gibt der Polizei theoretisch die Möglichkeit einer unterschiedlichen Behandlung von In- und Ausländern. In der Praxis wird sie sich aber nicht durchführen lassen; denn die Beschränkungen wären nur im Rahmen des § 10 II 17 ALR. denkbar. Da ist es kaum vorstellbar, daß der Gewerbebetrieb eines Ausländers die öffentliche Ordnung und Sicherheit mit größerer Gefahr bedroht als der eines Inländers [28]). Eine andere Möglichkeit, die Ausländer den Inländern gegenüber trotz der Gleichstellung in der Gewerbeordnung zu benachteiligen, ist in den Fällen gegeben, in denen der Behörde ein freies uneingeschränktes Ermessen zusteht, wie etwa bei der Erteilung von Konzessionen. Die Behörde kann da einem Ausländer eine Erlaubnis versagen, die sie einem Inländer bei gleicher Sachlage geben würde [29]). Eine Be-

---

[25]) Vgl. §§ 12, Satz 1; 42 b, Abs. 4; 56 d; 64, Abs. 3.

[26]) Trotz der allgemeinen Gleichberechtigungsklausel sind die wissenschaftlichen Berufsarten, wie die Approbation als Arzt, Zahnarzt usw. von der Gleichstellung ausgenommen. Vgl. auch die Fälle des § 6 GO. Art. 151 RV. hat daran nichts geändert, da er die Gewerbeordnung bestehen läßt und diese in § 1 die Möglichkeit einer Einschränkung offen läßt.

[27]) OVG., Bd. 80, S. 347.

[28]) Isay, S. 282 f; Hientzsch, S. 71.

[29]) Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR., Bd. 2, S. 536); Friedrichs, ebendort, Bd. 1, S. 421.

gründung hiefür wird nicht schwer fallen. Nicht genügende Zuverlässigkeit, Gefährdung des öffentlichen Interesses, allgemeinen Wohls usw. können bei Ausländern in weit größerem Maße als Ablehnungsgrund dienen als bei Inländern. Der Schutz der Ausländer besteht hier nur in der pflichtgemäßen Handhabung des freien Ermessens durch die Behörden.

Die Gewerbeordnung selbst läßt in einigen Fällen eine unterschiedliche Behandlung von Ausländern zu. Dies verstößt nicht gegen Art. 151, Abs. 3, denn diese Bestimmung ändert an der GO., die in § 1 einen Vorbehalt von der grundsätzlichen Gleichstellung macht, nichts. Gegen diesen Vorbehalt ist nichts einzuwenden, soweit er nicht in der Praxis zu einer generellen Einschränkung der Gewerbefreiheit führen sollte; denn das würde eine Umgehung von Art. 151, Abs. 3, und daher ungültig sein.

Die bestehenden Unterschiede werden wir im folgenden kurz darstellen [30]). Der Wichtigste wird beim Wandergewerbe gemacht [31]). Dies geschah in erster Linie aus sicherheitspolizeilichen Gründen, denn die umherziehenden gewerbetreibenden Ausländer gehören meist zu den unzuverlässigen Elementen. Sie können in sittlicher Beziehung im Volke großen Schaden anrichten, weil ihre Überwachung durch ihr Gewerbe sehr erschwert wird. Daher sind nicht nur die Voraussetzungen, unter denen die gewerbliche Tätigkeit der Ausländer als Wandergewerbe gilt, andere als bei den Inländern [32]), sondern die Ausländer unterliegen, wenn sie als Wandergewerbetreibende anzusehen sind, auch einer ganz anderen rechtlichen Behandlung als die inländischen Gewerbetreibenden [33]). Insbesondere haben sie keinen Rechtsanspruch auf Erteilung des Wandergewerbescheines. Sie erhalten ihn nur nach dem jeweiligen Bedürfnis, dessen Beurteilung im Ermessen der Behörden liegt. Die Rechtsbehelfe des § 63 GO. gelten nicht für sie. Sie haben nur die Verwal-

[30]) Eine ausführliche Zusammenstellung und eine eingehende Behandlung dieser Unterschiede findet sich bei Isay, S. 283 ff.

[31]) Vgl. hiezu § 56 GO. in Verbindung mit der noch geltenden Bekanntmachung des Bundesrates betreffend die Ausführungsbestimmungen zur Gewerbeordnung für das Deutsche Reich vom 27. XI. 1896 (abgedruckt bei Fraustädter-Kreutzberger, S. 219 ff).

[32]) Vgl. § 42 b, Abs. 4 GO., sowie Isay, S. 288 ff.

[33]) Nähere Ausführungen siehe bei Isay, S. 290 ff; Hientzsch, S. 73 ff.; Boltze, S. 27 f.

tungsbeschwerde [34]). Während inländischen Wandergewerbetreibenden der Gewerbebetrieb im ganzen Reich offensteht, beschränkt sich die Befugnis der Ausländer auf den Bezirk der die Erlaubnis erteilenden Behörde [35]). Die Ausländer haben ferner auch keinen Anspruch auf die Gestattung des Wandergewerbes im Sinne von § 59 GO. [36]). Im übrigen können alle diese Bestimmungen nach § 42 b, Abs. 4, GO. von der höheren Verwaltungsbehörde entsprechend auf den sogenannten ambulanten Gewerbebetrieb von Ausländern am Wohnort angewendet werden [37]), d. h. auf diejenigen Ausländer, die innerhalb des Gemeindebezirkes ihres Wohnortes oder ihrer gewerblichen Niederlassung auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen oder anderen öffentlichen Orten, von Haus zu Haus eines der unter Z. 1 bis 3 der vorseitig erwähnten Bekanntmachung des Bundesrats vom 27. XI. 1896 bezeichneten Gewerbe betreiben wollen.

§ 64, Abs. 3, GO. gibt die Möglichkeit, Ausländer im Marktverkehr schlechter zu stellen, wenn dies ihr Heimatstaat mit den Reichsangehörigen tut. Grundsätzlich sind aber ausländische Messe- und Marktgewerbetreibende besser gestellt als Wandergewerbetreibende; denn ihre Tätigkeit gilt nicht als solche und sie unterliegen mit Ausnahme des § 64, Abs. 3, GO. keinen Ausnahmebestimmungen, sondern sind wie Inländer zu behandeln [38]).

In diesem Zusammenhang ist noch § 11 a GO., der für die ausländischen Ehefrauen, die ein Gewerbe betreiben, eine Angleichung an die Vorschrift des § 1405 BGB. bringt, zu berücksichtigen. Schließlich erklärt § 12, Abs. 1, GO., daß es hinsichtlich des Gewerbebetriebes der juristischen Personen des Auslandes [39]) bei den Landesgesetzen verbleibt. Für Preußen ist die Gewerbeordnung vom 17. I. 1847 in der Fassung vom 22. VI. 1861, und das Gesetz vom 29. VI. 1864, betreffend Abänderung einiger Bestimmungen der allgemeinen Gewerbeordnung maß-

[34]) Fraustädter-Kreutzberger, S. 217, Anm. 2; Lohmann, S. 52; Berner, Gesetz über die Zuständigkeit, § 117, Anm. 2, Abs. 5 (S. 412).

[35]) Vgl. die vorseitig erwähnte Bekanntmachung des Bundesrats vom 27. XI. 1896.

[36]) Fraustädter-Kreutzberger, S. 217, Anm. 4; Isay, S. 284, Anm. 1.

[37]) Näheres siehe bei Boltze, S. 29.

[38]) Isay, S. 313 f.

[39]) Als solche sind nur juristische Personen mit ausländischem Sitz anzusehen. (Vgl. Isay, S. 316.)

gebend. Danach ist es juristischen Personen grundsätzlich nur mit Erlaubnis des Handelsministers gestattet, ein stehendes Gewerbe zu betreiben [40]); es sei denn durch Staatsverträge ist etwas anderes bestimmt.

Diese Ausnahmebestimmungen der Gewerbeordnung sind durch die Tatsache des Abschlusses eines Handelsvertrages nicht zugunsten des betreffenden Vertragspartners abgeändert. Es bedarf vielmehr immer einer besonderen Bestimmung. Dies folgt daraus, daß gewöhnlich das Inkraftbleiben der in Frage stehenden Bestimmungen der Gewerbeordnung in den Verträgen betont wird oder durch besondere Vereinbarungen gewisse Personenkreise, insbesondere die ausländischen Handlungsreisenden, d. h. solche, die für ausländische Geschäfte reisen — auf die Nationalität des Reisenden kommt es nicht an [41]) — und die sonst zu den Wandergewerbetreibenden zählen [42]), als Personen, die ein stehendes Gewerbe betreiben, betrachtet werden. Soweit lediglich Meistbegünstigung vereinbart ist, gelten die Handlungsreisenden der Vertragsstaaten zwar als Wandergewerbetreibende, aber nicht als ausländische, da grundsätzlich die Bestimmungen der Gewerbeordnung und nicht die der Bekanntmachung auf sie anzuwenden sind [43]). Wenn die Gesetzgebung nach Abschluß des Vertrages Verschlechterungen einführt, sind diese maßgebend und nicht der gesetzliche Zustand bei Abschluß des Vertrages.

Die nicht der Gewerbeordnung unterliegenden Tätigkeiten behandeln wir hier nicht, da dies zu weit führen würde, und eine andeutungsweise Behandlung angesichts der vorliegenden eingehenden Darstellungen von anderer Seite keinen Wert hat [44]).

---

[40]) Über das Verfahren der Erteilung der Erlaubnis und die Möglichkeit, sie zurückzunehmen, vgl. Isay, S. 316 f. Für Bayern vgl. Hirschfeldt, S. 120 f.

[41]) Hofmann, GO., § 56 d, Bemerkung 1 (S. 145).

[42]) Über die Gründe vgl. Hientzsch, S. 74 ff; Hirschfeldt, S. 124; Hofmann, § 56 d GO., Bemerkung 1 (S. 145).

[43]) Isay, S. 300, 308 f; Lohmann, S. 53; Hientzsch, S. 76 f; Hirschfeldt, S. 124; Hofmann, § 42 b GO., Anm. 15 (114).

[44]) Vgl. hierüber die Darstellungen bei Isay, S. 319 ff; Hientzsch, S. 77 ff.

Über Auswanderungsgewerbe vgl. Isay, S. 319 ff; Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR., Bd. 2, S. 537); Hientzsch, S. 77; A. Zorn, S. 74, sowie das einschlägige Gesetz bei Fraustädter-Kreutzberger, S. 231. Über Ausländer als Versicherungsunternehmer vgl. Isay, S. 326 ff; A. Zorn, S. 74; Stier-Somlo, a. a. O.,

3. Die Freiheit des Eigentums und seines Erwerbes.

Die Fähigkeit der Ausländer, Eigentum zu erwerben, bedarf nach unserem Rechtssystem keiner besonderen Hervorhebung. Sie erscheint als notwendiger Ausfluß der Rechtspersönlichkeit überhaupt [45]). Wenn der Staat die Ausländer in sein Land kommen läßt, so muß er ihnen auch die Möglichkeit geben, in ihm Eigentum zu erwerben.

Für den Eigentumserwerb von beweglichen Sachen durch Ausländer bestehen daher keine öffentlich-rechtlichen Beschränkungen [46]). Er regelt sich vielmehr ausschließlich nach Privatrecht, das für die Ausländer in gleichem Umfang gilt wie für die Inländer. Anders verhält es sich bei Erwerb von Grund und Boden durch Ausländer. Dieser bildet einen Teil des Landes und ist es daher denkbar, daß der Staat ein Interesse daran hat, den Übergang von Grundeigentum auf Ausländer zu überwachen und sogar zu beschränken [47]). Hieraus ist Art. 88 EGBGB. zu erklären, der einen Vorbehalt zugunsten der landesgesetzlichen Vorschriften macht, die den Erwerb von Grundstücken durch Ausländer von staatlicher Genehmigung abhängig machen, Diese Bestimmung ist durch Art. 111 RV. nicht hinfällig geworden, da Art. 111 für Ausländer nicht gilt.

S. 537. Die Stellung des Ausländers zum Preßgewerbe findet sich bei Isay, S. 331; Stier-Somlo, a. a. O. Der Ausländer als Arbeiter ist bei Isay, S. 332 ff, behandelt, die entsprechenden Gesetzesbestimmungen sind bei Fraustädter-Kreutzberger, S. 232 ff, abgedruckt. Über den Ausländer als Apotheker, Rechtsanwalt, Heilkundigen und Lehrer vgl. Isay, S. 346 ff. Die Bestimmungen über Jagd, Fischerei usw. der Ausländer sind bei Isay, S. 350 ff, und bei Hientzsch, S. 78, gewürdigt.

[45]) Beutner, S. 87; Hientzsch, S. 65.

[46]) Dieses selbstverständliche Recht wird noch in den Handelsverträgen ausdrücklich hervorgehoben. Das bedeutet nicht, daß es bestritten ist, vielmehr handelt es sich nur um die Beibehaltung althergebrachter Formen. Isay, S. 122.

[47]) Kroeger, S. 17, erklärt diese Beschränkungen mit Recht für längst veraltet. Die ihr zugrunde liegenden Vorstellungen sind aus einer Zeit übernommen, in der Besitz von Grund und Boden als der Inbegriff von Macht und politischem Einfluß erschien. Heute ist es allgemein anerkannt, daß Ausländer durch Besitz von Grund und Boden keine politischen Rechte erwerben können. Zum Schutz vor Überfremdung sind aber die Vorschriften nicht geeignet, da diese in der Industrie-, Handels- und Bankwelt, in der kein solcher Schutz besteht, viel tiefgreifender sein kann.

Die landesgesetzliche Gesetzgebung über den Grundstückserwerb durch Ausländer ist verschieden [48]). In Preußen ist er ihnen gestattet. Das preußische Ausführungsgesetz zum BGB. vom 20. IX. 1899, Art. 7, §§ 2 und 3, macht nur eine Einschränkung für den Grundstückserwerb ausländischer juristischer Personen. Da es von den physischen ausländischen Personen nicht spricht, ist anzunehmen, daß diese Grundeigentum frei erwerben können [49]).

In der Nachkriegszeit sind gewisse öffentlich-rechtliche Beschränkungen aufgekommen. Insbesondere derart, daß Grundstückverkäufe zu ihrer Wirksamkeit staatlicher Genehmigung bedurften, so z. B. das preußische Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken vom 10. II. 1923, und das sächsische Gesetz vom 20. XI. 1920. Die Gültigkeit dieser Gesetze war bestritten, da sie dem Wortlaut des Art. 111 RV., der die Freiheit des Grundstückerwerbes garantiert, widersprechen. Die Rechtsprechung und die herrschende Meinung [50]) sieht sie aber als zulässig an, weil sie durch Art. 119, Z. 1 EGBGB. gedeckt sind. Diese Vorschrift läßt nämlich landesgesetzliche Vorschriften, die die Veräußerung eines Grundstückes beschränken, zu. Für die Ausländer ist diese Frage unerheblich, da Art. 111 RV. nicht für sie gilt, und daher eine Abänderung der bestehenden Gesetze durch ein anderes erlaubt ist [51]). Ob man in diesem Zusammenhang Art. 88 EGBGB. anwenden kann, erscheint zweifelhaft, da diese Bestimmung sich anscheinend nur auf Landesgesetze bezieht, die schon vor 1900 galten.

---

[48]) Eine Darstellung über die von den Ländern hiebei befolgte Praxis und die über diesen Gegenstand bestehenden Landesgesetze siehe bei Klimke, S. 1 ff.

[49]) Eine andere Praxis befolgten Hamburg und Hessen, die auch für den Grunderwerb von physischen ausländischen Personen staatliche Genehmigung verlangten. (Vgl. A. Zorn, S. 67; Hirschfeldt, S. 107.) Diesen Bestimmungen kommt aber wegen der bestehenden Staatsverträge, die nach ihrer Publikation auch die Länder binden, nur geringe praktische Bedeutung zu. (Klimke, S 33.)

[50]) RG. 107, 261 ff (264); Hensel, S. 14; Rohmer-Nipp., I, S. 246 ff; Anschütz, Art. 153, Bemerkung 1. A. M. Smoschewer in JW. 1924, S. 784 ff.

[51]) Diese Gesetze tragen kein spezielles fremdenrechtliches Gepräge, da sie an die Ausländereigenschaft der Käufer keine besonderen Wirkungen knüpfen. Sie geben aber die Möglichkeit, Ausländer schlechter zu stellen als Inländer. Vgl. hierüber Hientzsch, S. 68 f.

Aus der Möglichkeit, Eigentum [52]) zu erwerben, folgt für die Bewohner eines Staates, der die Kapitalbildung fördert und schützt, auch das Recht, es zu behalten. Art. 153, Abs. 1, RV. sichert das Privateigentum als Institution [53]). Der Gesetzgeber kann die Institution des Eigentums nunmehr nur durch verfassungsänderndes Reichsgesetz [54]) abschaffen. Soweit es sich um diese Bedeutung des Art. 153, Abs. 1, handelt, kann über seine Geltung für Ausländer kein Zweifel bestehen; denn er gehört zu den Grundpfeilern der im Staate geltenden Wirtschaftsordnung. Diese ist nicht nur auf die Staatsbürger, sondern auf alle Bewohner des Staates gleichmäßig anzuwenden [55]).

Die sonstige Bedeutung des Art. 153, Abs. 1, ist bestritten. ANSCHÜTZ und andere [56]) halten ihn für leerlaufend, weil er wegen des in ihm enthaltenen Vorbehaltes des Gesetzes nichts sagt, was nicht schon ohnehin gilt, nämlich, daß die Verwaltung nicht ohne gesetzliche Grundlage oder gar gegen das Gesetz in das Privateigentum des Einzelnen eingreifen darf. Sobald aber eine solche Grundlage vorhanden ist, die sowohl ein Reichs- oder Landesgesetz, als auch eine andere beliebige

---

[52]) Der Begriff des in Art. 153 gesicherten Eigentums ist bestritten. Anschütz, Art. 153, Bemerkung 2; RG. 121, 199; Giese, Art. 153, Bemerkung 1; M. Wolff, S. 3, wollen darunter jedes private Vermögensrecht, aber nicht Familienrecht verstehen. Hofacker, S. 34 ff, u. a. meinen, daß nur Eigentum im Sinne des BGB. geschützt sein soll. Sie begründen dies damit, daß die RV. keinen neuen Zivilrechtsbegriff schaffen, sondern sich an den vorhandenen anlehnen wollte. Dies folge aus Art. 153, Satz 2. Damit, daß Inhalt und Schranken des Eigentums sich aus den Gesetzen ergeben sollen, sei zum Ausdruck gebracht, daß die Rechtseinrichtung des Eigentums vorausgesetzt und nicht erst geschaffen werde. Da das bestehende Recht keinen anderen Eigentumsbegriff als den des BGB. kenne, könne nur dieser gemeint sein. Dem ist entgegenzuhalten, daß Art. 153 eine Verfassungsbestimmung und nicht eine gewöhnliche Gesetzesbestimmung ist. Wenn die Verfassung sich mit dem Begriff des Eigentums befaßt, so kann sie damit nur einen staatspolitischen Zweck verfolgen. Dieser kann nur darin bestehen, den kapitalistischen Grundsatz der Freiheit des Eigentums verfassungsmäßig zu verankern. Ist dies aber der Fall, so muß der Eigentumsbegriff so weit gefaßt werden, daß jedes private Vermögensrecht darunter fällt.

[53]) Schmitt, S. 171; Wolf, S. 5 f; Thoma-Nipp., I, S. 31.

[54]) Schmitt, S. 179, hält sogar dies für unzulässig, vgl. S. 97, Anm. 21 der Arbeit.

[55]) Thoma S. 198.

[56]) Anschütz, Art. 153, Bemerkung 4; Thoma, S. 196.

Rechtsnorm sein kann [57]), kann die Verwaltung gegen das Eigentum vorgehen. Dabei ist insbesondere an den aus § 33 I 8 ALR. gefolgerten Satz des Polizeirechtes zu denken, wonach der Eigentümer einer Sache verpflichtet ist, diese in polizeilichem Zustand zu halten und den Gebrauch so einzurichten, daß Polizeiwidrigkeiten vermieden werden. Polizeiliche Anordnungen, die zur Erzwingung dieser Pflicht getroffen werden, verletzen das Eigentum nicht, sondern verweisen es nur in die ihm durch das öffentliche Recht gesetzten Schranken [58]). Diese Ansicht wird von beachtlicher Seite mit der Begründung bekämpft, daß der zweite Satz des Art. 153, Abs. 1, nicht wörtlich auszulegen, sondern als Beschränkung auf die Reichsgesetze zu verstehen ist [59]).

Die Streitfrage ist für uns insofern von Bedeutung, als Art. 153, Abs. 1, wenn er leerlaufend ist, für In- und Ausländer die gleiche Bedeutung hat, nämlich die, daß eine Beschränkung des Eigentums durch formelles oder materielles Gesetz möglich ist. Die andere Ansicht dagegen würde dazu führen, daß Art. 153, Abs. 1, als eine Spezialsicherung für die Deutschen anzusehen ist. Die Beschränkung des Eigentums der Inländer könnte dann nur durch ein Reichsgesetz erfolgen, während die des Eigentums der Ausländer durch jede Rechtsnorm zulässig wäre.

Wir folgen der Ansicht, daß Art. 153, Abs. 1, eine Spezialsicherung für die Deutschen darstellt und demgemäß jede Rechtsnorm, die die Freiheit des Eigentums der Ausländer im Rahmen der verfassungsmäßig gewährleisteten Institution des Eigentums beschränkt, zulässig ist. Wir kommen zu dieser Ansicht aus den bei der Behandlung des Art. 114 RV. dargestellten Gründen, die wegen der Ähnlichkeit des Art. 153, Abs. 1, mit Art. 114, auch hier gelten. Das gefundene Ergebnis mag hart erscheinen. In der Praxis wird es sich aber niemals so auswirken, weil jeder Staat, der die Freiheit des Eigentums der in seinem Lande wohnenden Ausländer beschränkt, mit entsprechenden Gegenmaßnahmen gegenüber seinen im Ausland wohnenden Staatsangehörigen

---

[57]) Anschütz, Art. 153, Bemerkung 4; RG. 102, 165; 107, 375; Giese, Art. 153, Bemerkung 1; vgl. aber Schmitt, S. 166 f.

[58]) Jellinek, S. 397, 399; Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 151 f; Fleiner, S. 362 ff; Anschütz, Art. 153, Bemerkung 4.

[59]) M. Wolff, S. 6; Triepel, Goldbilanz, S. 15.

zu rechnen hat. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß Gesetze, die einer Beseitigung des Eigentums der Ausländer gleichkommen, selbstverständlich nicht ergehen dürfen. Sie würden die verfassungsmäßig gesicherte Institution des Eigentums, die auch den Ausländern gewährleistet ist, verletzen und daher, gleichgültig, ob sie Reichs- oder Landesgesetze sind, verfassungswidrig sein[60]).

Der Staat kann aber keine schrankenlose Freiheit des Eigentums zusichern, denn er sieht sich oft genötigt, in das Eigentum einzugreifen. Daher erklärt Art. 153, Abs. 2, RV.[61]) eine Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage für zulässig. Sie darf aber, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt, nur gegen Entschädigung erfolgen.

Auslegung dieses Artikels, insbesondere der Begriff der Enteignung und die Tragweite des Grundsatzes der Entschädigung, sind stark kontrovers. Die einen[62]) wollen als Enteignung im Sinne des Art. 153, Abs. 2, nur eine solche ansehen, die durch einen Akt der Verwaltung auf Grund eines Gesetzes das Privateigentum an bestimmten Sachen, insbesondere an Grundstücken, den Inhabern entzieht und es auf einen anderen, im Interesse eines gemeinnützigen Unternehmens, überträgt[63]). Danach sind für den Begriff der Enteignung wesentlich: 1. die Übertragung des Eigentums; 2. Vornahme der Enteignung durch die Verwaltung, nicht durch den Gesetzgeber; 3. Enteignung zu einem bestimmten Unternehmen. Demgegenüber wird eingewendet[64]), daß eine so enge

---

[60]) Vgl. hiezu Bernhard Meier, S. 77 und S. 77, Anm. 1.

[61]) Die Bedeutung des Art. 153, Abs. 2, ist bestritten. Koettgen, Grundprobleme des Wasserrechtes, hält ihn für eine Einschränkung von Art. 153, Abs. 1. M. Wolff, S. 13, sieht in ihm eine Bestätigung von Art. 153, Abs. 1. Hofacker, S. 48, meint, daß Art. 153, Abs. 2, etwas Neues gegenüber Art. 153, Abs. 1, ist.

[62]) Hofacker, S. 44 ff; 49 ff; Fleiner, S. 293, 303 (vgl. aber 314 f); Giese, Art. 153, Bemerkung 2; Hubrich, S. 256; RG. 107, 260.

[63]) Diese Auffassung war für Art. 9 pr. VU. und die Parallelvorschriften der früheren Länderverfassungen herrschend. (Vgl. Anschütz, Kommentar, S. 164 ff; RG. 72, 88; 79, 65; 97, 56.)

[64]) Anschütz, Art. 153, Bemerkung 7 und 8; Triepel, Goldbilanz, S. 15 ff; M. Wolff, S. 21 ff; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 398, 399; Leibholz, S. 34; Poetzsch-Heffter, Art. 153, Bemerkung 3; insbesondere die Reichsgerichtsrechtsprechung. Eine Zusammenstellung der zu Art. 153, Abs. 2, ergangenen RG.-Entscheidungen bei Hensel, S. 29, Anm. 30. Schmitt, JW. 1929, S. 495, warnt aber vor einer Überspannung der Bedeutung des Art. 153, Abs. 2.

Auslegung des Begriffs zwar für den Zustand vor 1919 zutreffen mochte, für Art. 153, Abs. 2, aber nicht in Betracht kommen könne. Mit Rücksicht auf die in der Nationalversammlung bei der Beratung dieser Bestimmung zum Ausdruck gekommenen Ansichten der weitgehenden Auslieferung des Privateigentums an die Staatsgewalt [65]), sei eher anzunehmen, daß der Begriff Enteignung weit auszulegen sei. Er treffe auch solche Fälle, in denen durch den Gesetzgeber [66]) selbst mit Rücksicht auf das Staatswohl, Privatrechte Einzelner oder einer Gesamtheit, aber nicht aller [67]) aufgehoben werden, ohne daß eine Übertragung derselben stattfindet [68]). Im Gegensatz zu dem früheren Zustand könnten also nicht nur Verwaltungsakte, sondern auch Gesetze und Rechts-

---

[65]) Man denke an die Wohnungszwangswirtschaft.

[66]) Schmitt, S. 152, hält eine Enteignung durch das Gesetz, d. h. der Enteignungsakt nimmt die Form eines Gesetzes an, wegen des Wortlautes des Art. 153, Abs. 2, für unzulässig. Dieser behält die Enteignung ausdrücklich der Verwaltung vor, indem er Enteignung auf Grund von Gesetzen für zulässig erklärt. Hiezu führt Hofacker, S. 50, richtig aus, daß Gesetz und Gesetz nicht dasselbe sei und ein in Gesetzesform gekleideter einzelner Enteignungsakt sich von anderen Gesetzen unterscheide. Es komme nicht auf die Form, sondern auf den Inhalt an.

[67]) Zum Begriff der Enteignung gegen Entschädigung gehört, daß sie nur einzelne trifft. Sie muß ein besonderes Opfer auferlegen.

[68]) Anschütz, Art. 153, Bemerkung 9. A. M. M. Wolff, S. 26 f; Schmitt in JW. 1929, S. 496; RG. 107, 269 f; 111, 139, 328; 116, 272. Diese sprechen nur dann von einer Enteignung, wenn eine Übertragung des enteigneten Gegenstandes auf einen anderen, sei es durch die Verwaltung, sei es durch das Gesetz erfolgt. Wird die Enteignung nicht zu dem Zweck vorgenommen, daß ein anderer den Gegenstand erhält, sondern nur damit der Eigentümer ihn verliert, so soll keine Enteignung vorliegen. Es mag richtig sein, daß die Übertragung ein wesentliches Begriffsmerkmal der Enteignung ist. Es ist aber unzweifelhaft, daß sie auch ohne Übertragung gegeben sein kann; denn für sie kommt es allein auf die Tatsache des Eingriffs in die Vermögenssphäre eines einzelnen oder einer Gesamtheit an.

Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 398 f, spricht von einer gewissen Schwäche, die dem Eigentum gegenüber dem Gesetz innewohnt. Diese besteht darin, daß nicht alle Eingriffe des Gesetzgebers als Enteignung empfunden werden. Geschichte, allgemeine Anschauung, Sprachgebrauch und Andeutungen der Gesetze ermöglichten die Abgrenzung. Zum Beweise hiefür führt Jellinek verschiedene Gesetze, insbesondere die Flur- und Feldbereinigungsgesetze an, die nach der Ansicht Anschütz' und auch Wolffs (S. 20) als Enteignung angesehen und deshalb unzulässig sein müßten, von denen dies aber niemand behauptet hat. Die Ausführungen Jellineks dürften zutreffen. Vgl. auch Hofacker, S. 56.

verordnungen unter den Begriff der Enteignung fallen. Das Privateigentum genieße daher den Schutz des Absatzes 2 auch der Gesetzgebung und in gewissem Maße sogar der Reichsgesetzgebung gegenüber, da selbst die Enteigung durch Reichsgesetze nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig sei.

Wir folgen der Ansicht, die den Begriff der Enteignung weit auslegt, da sich die Verhältnisse gegenüber der Vorkriegszeit grundlegend geändert haben. Der Staat greift heute viel tiefer in das Privatleben ein, als früher jemals für möglich gehalten wurde. Man sehe sich nur den Abschnitt Wirtschaftsleben in der Reichsverfassung mit den zu seiner Durchführung ergangenen Ausführungsgesetzen an. Wenn man ferner die immer mehr zunehmende Betätigung des Staates und der öffentlichen Körperschaften in der Privatwirtschaft in Betracht zieht, so kommt man dazu, daß die vor dem Krieg übliche Beschränkung des Enteignungsbegriffes längst nicht mehr ausreichen kann.

Die Enteignung erfolgt gegen angemessene Entschädigung, über deren Höhe der ordentliche Richter entscheidet. Ausnahmen auf Grund eines Reichsgesetzes [69]) sind aber zulässig, soweit es sich um Enteignungen zum Wohle der Allgemeinheit handelt. Diese Bestimmung wirkt nicht nur für die Zukunft, sondern auch für die Vergangenheit, d. h. bestehende Landesgesetze, die die Entschädigung für die Enteignung versagen, sind durch Art. 153, Abs. 2, aufgehoben [70]). Soweit die Landesgesetze über die Grenzen dieser Bestimmung hinausgehen, bleiben sie bestehen. Neue Landesgesetze mit erhöhten Rechten der Eigentümer sind zulässig; denn Art. 153, Abs. 2, enthält nur ein Mindestmaß [71]).

Art. 153, Abs. 2, gilt auch für Ausländer. Dies ergibt sich aus folgender Erwägung. Die Enteignung ist ein Eingriff in die Freiheit des Eigentums. Diese Freiheit steht den Ausländern, wie wir gesehen haben, wenn auch

---

[69]) Eine durch ein solches Gesetz ermächtigte VO. genügt. Vgl. RG. 102, 165; 107, 381, 382.

[70]) Anschütz, Art. 153, Bemerkung 11; RG. 109, 323; 104, 138; Thoma, S. 197. Über die Frage, ob auch solche Landesgesetze aufgehoben sind, die die Entschädigung innerhalb des Rahmens des Angemessenen näher regeln, vgl. Anschütz, Art. 153, Bemerkung 13.

[71]) Anschütz, Art. 153, Bemerkung 15; Hofacker, S. 49, 53, 55.

mit anderen Einschränkungen als den Inländern, zu. Wenn sie sie aber genießen, so muß ihnen auch der dem Inländer vom Staate zugebilligte Ersatzanspruch, der einen Ausgleich schaffen soll, zwischen den Interessen der Allgemeinheit und den Interessen des Einzelnen, zukommen. Soweit daher der Ausländer hinsichtlich der Freiheit vom staatlichen Zwang wie der Inländer behandelt wird, wird er ihm auch in bezug auf den Anspruch auf Entschädigung für Eingriffe in die geschützte Freiheitssphäre gleichgestellt werden müssen. Es ist nicht anzunehmen, daß das Gesetz den Ausländern den Verbotschutz gewährt, den finanziellen Schutz aber nicht. Wir kommen daher zu dem Ergebnis, daß Art. 153, Abs. 2, der durch die ständige Rechtsprechung des Reichsgerichtes in weitgehendem Maße aktualisiert und positiviert ist, auch für die Ausländer [72]) gilt, und zwar in der herrschenden Auslegung des Eigentumsbegriffes. Es wäre auch nicht gerechtfertigt, für die Ausländer den Vorkriegszustand aufrechtzuerhalten, für die Inländer aber nicht. Art. 153, Abs. 2, RV. muß um so mehr für die Ausländer gelten, als er nicht von Deutschen spricht, sondern es als allgemeinen Grundsatz des Deutschen Reiches festlegt, daß Enteignungen nur in gewissen Fällen, und dann in der Regel gegen Entschädigung erfolgen dürfen. Es ist nicht einzusehen, daß ein solcher Grundsatz allein wegen seiner Aufnahme in den Grundrechten und Grundpflichten der Deutschen für Ausländer nicht gelten soll [73]). Die Tatsache, daß Art. 153, Abs. 2, für Ausländer gilt, steht damit, daß Art. 153, Abs. 1, nach unseren Feststellungen für sie nicht gilt, nicht in Widerspruch, denn beide Sätze sind voneinander unabhängig [74]).

Art. 153, Abs. 2, bezieht sich nur auf die Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit. Die Frage, inwieweit in

---

[72]) Die übrigen Enteignungsgesetze, z. B. das preußische Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. VI. 1874, das Reichsrayongesetz vom 21. XII. 1871; das Viehseuchengesetz vom 26. VI. 1909, das Fluchtliniengesetz vom 2. VII. 1875; § 51 GO. u. a. gelten ebenfalls für Ausländer, da sie keinen Unterschied zwischen In- und Ausländern machen.

[73]) A. M. Hientsch, S. 69. Weil die Grundrechte nicht für Ausländer gelten, soll ein Landesgesetz, das die Ausländer ohne Entschädigung enteignet, zulässig sein. Diese Ansicht ist nicht richtig. Die Gründe hiefür haben wir bereits oben dargestellt.

[74]) Hofacker, S. 48.

anderen Fällen der Vermögensbeschädigung vom Staat eine Entschädigung zu gewähren ist, ist in demselben Sinne zu entscheiden, d. h. grundsätzlich ist den Ausländern die Entschädigung, soweit sie den Inländern gewährleistet ist, zuzubilligen. Eine unterschiedliche Behandlung kann nur stattfinden, wenn eine besondere gesetzliche Ermächtigung vorliegt [75]).

Nachzutragen ist noch, daß die Geltung der institutionellen Garantie des Eigentums für die Ausländer unabhängig ist von der völkerrechtlichen Pflicht der Staaten, nichts zu tun, was die Ausländer in ihren Rechten, insbesondere in ihrem Eigentum, verletzt. Daher kann eine den Deutschen gegenüber zulässige Bestimmung unter Umständen völkerrechtswidrig sein, wenn sie einen Ausländer trifft [76]). Diese Pflicht wird durch besondere Bestimmungen in den Staatsverträgen festgelegt, gilt aber auch ohne diese und wird von der Staatenpraxis anerkannt [77]). Selbst Rußland, das den Begriff und den Schutz des Eigentums verneint, sieht sich genötigt, ihn in völkerrechtlichen Verträgen zu versprechen [78]).

Anders verhält es sich mit der Freiheit des Handels. Diese unterliegt der jeweiligen Gesetzgebung. Wenn sie dem Inländer nicht gewährt ist, so kann sie der Ausländer auch nicht in Anspruch nehmen, soweit ihm dieses Recht nicht durch Staatsverträge zugesichert ist.

Wir sehen, daß die Ausländer in gewissen Fällen besser gestellt sind, als die Inländer, da sie sowohl staats- als auch völkerrechtlichen Schutz genießen. Dies ist keineswegs unbillig. Der doppelte Schutz kommt den Ausländern kraft ihrer Stellung zu. Der staatsrechtliche Schutz wird ihnen gewährt, damit der völkerrechtliche

---

[75]) Diese Frage wird im einzelnen bei der Behandlung des Art. 131 RV. eingehend gewürdigt werden. Vgl. die Ausführungen hiezu S. 140.

[76]) Über die Stellung der Staaten zum Schutz des Eigentums im einzelnen vgl. die Zusammenstellung bei Löwenfeld, S. 5 f, Anm. 1 bis 3. Wie daraus zu ersehen ist, weichen die staatsrechtlichen Grundsätze der Staaten oft erheblich voneinander ab. Eine Sonderstellung nimmt Sowejtrußland ein. Diese ist in der besonderen Struktur des Sowjetstaates begründet.

[77]) Vgl. Löwenfeld, S. 8 f, 10 ff, 16; Bernhard Meier, S. 78, Anm. 1.

[78]) Vgl. Art. 8 des deutsch-russischen Vertrages vom 12. X. 1925.

nicht angewendet zu werden braucht. Erst wenn der staatsrechtliche versagt, tritt der völkerrechtliche Schutz in Erscheinung. Dieser wird natürlich vom Heimatstaat des betroffenen Ausländers nur dann gewährt werden, wenn es sich um eine Enteignung ohne Entschädigung oder einen dieser gleichstehenden Akt handelt, also um eine Verletzung, die das gewöhnliche Maß übersteigt [79]). In anderen Fällen wird der Staat im Interesse eines guten Einvernehmens mit den anderen Staaten niemals einschreiten [80]).

§ 8. Die Freiheit der geistigen Bewegung.

1. Die Freiheit der Meinungsäußerung.

Das Recht der freien Meinungsäußerung gehört zu den vom Naturrecht formulierten Menschenrechten. Es ging in das Verfassungsrecht als das ungebundene, unveräußerliche, von jedem staatlichen Zwang unabhängige Recht eines jeden Menschen, seine Meinung und Gefühle frei äußern zu dürfen, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob er Bedeutendes oder Unbedeutendes, Wahres oder Falsches sagt, über [1]). Diesem Ursprung entsprechend, mußte es für In- und Ausländer gleichermaßen gelten. Die modernen Verfassungen haben aber nur seinen Grundgedanken übernommen, nämlich den, daß der Staat nicht allmächtig ist, sondern, daß zwischen ihm und seinen Bürgern ein Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit besteht, und daß er daher auch im eigensten Interesse die Freiheit seiner Bürger nur insoweit beschränken soll, als es im öffentlichen Interesse erforderlich ist [2]). Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß im Zweifel die Freiheit der Meinungsäußerungen unbeschränkt ist [3]). Für die Ausgestaltung der Grundrechte und insbesondere ihre persönliche Geltung ergibt sich aber daraus nichts. Die Staaten haben sie sich im allgemeinen vorbehalten [4]).

---

[79]) Bernhard Meier, S. 20.

[80]) Über die vom Cour Permanente und der International Law Association für die Enteignung aufgestellten Grundsätze vgl. Löwenfeld, S. 12, 13.

[1]) Vgl. die Pennsylvanische bill of rights von 1776, ferner die déclaration des droits de l'homme von 1789 und 1793.

[2]) Vgl. Hellwig-Nipp., II, S. 10.

[3]) Hellwig-Nipp., II, S. 11.

[4]) Hellwig-Nipp., II, S. 5, 10.

Die Weimarer Verfassung garantiert die Freiheit der Meinungsäußerung in Art. 118, Abs. 1. Daraus, daß dieser Artikel nur von Deutschen spricht, folgt noch nicht ohne weiteres, daß er für Ausländer, zumindest für die in Deutschland wohnenden oder sich aufhaltenden, nicht gilt [5]). Wollte man diesen Gesichtspunkt entscheiden lassen, so könnte man mit dem gleichen Recht sagen, daß Art. 118 für Ausländer gilt, weil er ihnen das Recht der freien Meinungsäußerung nicht nimmt und seit jeher zum Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung gehört, das auch auf die Ausländer Anwendung findet. Für die Frage der Geltung des Art. 118 für die Ausländer ist allein entscheidend, ob er den Deutschen eine Spezialsicherung gibt, wie Art. 114.

Die Meinung, daß Art. 118, Art. 114 entspricht und nur eine Schranke für die Verwaltung darstellt, wird vertreten [6]). Die Folge davon ist, daß alle auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Beschränkungen der Meinungsfreiheit, sowohl die bestehenden als auch die künftigen, weiter zugelassen werden. Die Einschaltung des Wortes „allgemein" vor der Erwähnung der Gesetze wird als ein Redaktionsversehen erklärt. Demgegenüber wird behauptet, daß diese Einschaltung doch einen Sinn haben soll [7]). Damit wird nämlich zum Ausdruck gebracht, daß nur Gesetze allgemeinen Inhalts die Freiheit der Meinungsäußerung beschränken können. Das würde dazu führen, daß Gesetze, die sich, wie das Preßgesetz, die Vorschriften der GO. über die Verbreitung von Druckschriften usw. nur auf bestimmte Formen der Meinungsäußerung oder deren Verbreitung beziehen, oder Gesetze,. die sich speziell nur an einzelne Personenkreise (z. B. Beamte) richten, verboten wären [8]). Diese Folge wäre so weitgreifend, daß die Verfassung sie bestimmt nicht be-

---

[5]) Hellwig-Nipp., II, S. 15; Kroeger, S. 24 f; Giese, Art. 115, Bemerkung 1; Isay, S. 89; Schmitt, S. 165. A. M. Hubrich, S. 209; Thoma, S. 198 f; Mannheim, Preßrecht, S. 4; Poetzsch-Heffter, Art. 118, Bemerkung 2; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 358, 466.

[6]) Jellinek in Veröffentlichung deutscher Staatsrechtslehrer 1928, S. 83; Verwaltungsrecht, S. 358, Anm. 78, 464, 466; Anschütz, 5. Aufl., Art. 118, Bemerkung 1; Häntzschel. Der Verfassungsschutz der Preßfreiheit in DJZ. 1925, S. 1845; mit Einschränkungen Thoma, S. 213.

[7]) Sowohl des Reiches als auch der Länder, vgl. Anschütz, Art. 118, Bemerkung 2 und 3; Schmitt, S. 166 ff.

[8]) Anschütz, Art. 118, Bemerkung 3.

absichtigt hat. Sie werden auch von den Anhängern der eben dargestellten Meinung nicht gezogen; vielmehr behaupten diese, daß durch Art. 118 nur Gesetze, die sich gegen eine bestimmte Meinung als solche richten, indem sie ihre Äußerung und Verbreitung untersagen oder beschränken, verboten sind [9]). HELLWIG endlich vertritt eine dritte Ansicht [10]). Diese geht dahin, daß das Recht der freien Meinungsäußerung demjenigen Recht zu weichen habe, das im konkreten Fall unter Berücksichtigung aller Umstände vom Standpunkt des öffentlichen Interesses aus zweifellos als das höhere zu gelten habe. Hiebei wird kein Unterschied zwischen formellem und materiellem Recht gemacht, so daß auch § 10 II 17 ALR. und die ihm in den anderen Ländern entsprechenden Bestimmungen die Freiheit der Meinungsäußerung beschränken können [11]).

Uns scheint die Meinung, die in Art. 118 wie in Art. 114 nur eine Schranke für die Verwaltung sieht, die bessere zu sein. Zu welchen Konsequenzen es führen kann, wenn man in Art. 118 auch eine Schranke für die Gesetzgebung erblickt, haben wir gesehen. Die dieser Auslegung gegebene Einschränkung führt aber wieder dazu, sie überhaupt überflüssig zu machen; denn sie stellt es in das Belieben des Gesetzgebers, die Gesetzesbestimmungen durch geschickte Fassung unangreifbar zu machen. Wenn man der Ansicht HELLWIGS folgt und bei einer Konkurrenz zwischen Art. 118 und einer anderen Rechtsnorm das vom Standpunkt des öffentlichen Interesses höhere gelten läßt, so kommt man dazu, die Freiheit der Meinungsäußerung praktisch überhaupt auf-

---

[9]) Anschütz, Art. 118, Bemerkung 3; Schmitt, S. 167; Rothenbücher, S. 15 ff, 18 ff, 42; Thoma, S. 214 f; Arndt, Art. 118, Bemerkung 1; Poetzsch-Heffter, Art. 118, Bemerkung 3; Hubrich, S. 209 f. Ebenso auch Mannheim, Preßrecht, S. 4, der allerdings zugibt, daß eine sichere Entscheidung nicht möglich ist.

[10]) Bei Nipp., II, S. 25 ff (30); ähnlich OVG. 78, 264; 80, 193; Giese, Art. 118, Bemerkung 2; Bühler, Art. 118; Hientzsch, S. 83, ohne zu den Worten „allgemeine Gesetze" Stellung zu nehmen.

[11]) Außer den oben dargestellten Ansichten werden noch einige andere vertreten. Vgl. darüber Hellwig-Nipp., II, S. 22 f. RGSt., Bd. 59, S. 159 f, z. B. versteht unter allgemeinen Gesetzen nur solche, die sich nicht gegen die Meinungsäußerung schlechthin, sondern nur gegen bestimmte Mittel ihrer Äußerung wenden. Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 448, erklärt, daß es überhaupt keine Regel gibt.

zugeben. Es wird sich nämlich im einzelnen nicht leicht feststellen lassen, welches vom Standpunkt des öffentlichen Interesses das höhere Recht ist. Da es sich in der Regel um einen Konflikt zwischen Staat und Individuum handeln wird, besteht Gefahr, daß dieser Begriff in einem für das Individuum ungünstigen Sinne ausgelegt wird. Das Wort „allgemein" als Redaktionsversehen anzusehen, ergibt sich überdies auch noch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 118 [12]), die im vorliegenden Fall um so mehr eine Grundlage für die Entscheidung der Frage abgeben muß, als in der Nationalversammlung über die Fassung des Art. 118 viel diskutiert wurde.

Aus der Tatsache, daß wir Art. 118 ebenso wie Art. 114 ansehen, folgt, daß für die Geltung dieses Artikels für die Ausländer die dort gemachten Ausführungen maßgebend sind, d. h. daß er als Spezialsicherung für die Deutschen. für Ausländer nicht gelten kann, und diese im Rahmen des Grundsatzes der gesetzmäßigen Verwaltung in der Freiheit ihrer Meinungsäußerung beschränkt werden können [13]). Auch wenn wir der Ansicht gefolgt wären, daß Art. 118 eine Schranke für den Gesetzgeber darstellt, wären wir hinsichtlich der Frage seiner Geltung für die Ausländer zu keinem anderen Ergebnis gekommen; denn das Verbot von Spezialgesetzen gegen eine bestimmte Meinung, kann nur eine Spezialsicherung für die Deutschen darstellen. Dasselbe gilt für die Meinung HELLWIGS, der Art. 118 auch nicht für die Ausländer gelten läßt [14]). Seine Begründung ist aber merkwürdig. Nachdem er vorher festgestellt hat, daß der Wortlaut des Grundrechtsartikels für die Entscheidung unserer Frage nicht ohne weiteres maßgebend sein kann, sagt er: „Wenngleich der Wortlaut nicht ohne weiteres entscheidend ist, so deutet er doch darauf hin, daß das Recht der Freiheit der Meinungsäußerung von verfassungswegen nur den Deutschen, nicht auch den Ausländern eingeräumt werden soll." — Was HELLWIG mit der rechten Hand gibt, nimmt

[12]) Vgl. darüber Hellwig-Nipp., II, S. 20. Die von ihm dagegen vorgebrachten Gründe greifen nicht durch, zumal es keine andere Möglichkeit sinnvoller Auslegung gibt, was er auch zugeben muß. (Vgl. dort S. 24.)

[13]) Hellwig-Nipp., II, S. 15.

[14]) Im Ergebnis so: Hellwig-Nipp., II, S. 15; Rothenbücher, S. 17; Poetzsch-Heffter. Art. 118, Bemerkung 2; Hubrich, S. 209; Mannheim, Preßrecht, S. 4.

er mit der linken. Diese Begründung reicht jedenfalls nicht aus, um die Geltung des Grundrechtes des Art. 118 RV. für die Ausländer auszuschließen.

Für die Vorschrift des Art. 118, Abs. 1, Satz 2, gilt dasselbe wie für Art. 118, Abs. 1, Satz 1. Es ist zu berücksichtigen, daß er sich für Ausländer nur auf Arbeits- und Angestelltenverhältnisse beziehen könnte; denn der Staat stellt Ausländer nicht ein, und wenn er sie als Beamte anstellt, so erwerben sie die deutsche Staatsangehörigkeit (§ 14 des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. VII. 1913), sind also nicht mehr Ausländer. Ganz abgesehen von dem zweifelhaften Wert des Art. 118, Abs. 1, Satz 2[15]), lag es bestimmt nicht in der Absicht des Verfassungsgesetzgebers, auch zugunsten von Ausländern in das Privatrecht einzugreifen.

Aber wie bei den Grundrechten der Art. 114 und 115, ist der Ausländer nicht etwa schutzlos, weil das Grundrecht des Art. 118 nicht für ihn gilt. Die einschlägigen Gesetze, insbesondere das Preßgesetz vom 7. V. 1874, machen keinen Unterschied zwischen In- und Ausländern und finden daher gleichermaßen auf sie Anwendung[16]). Allerdings ist es zulässig, jederzeit für die Ausländer beschränkende Bestimmungen zu erlassen. Diese müßten jedoch wegen des Prinzips der gesetzmäßigen Verwaltung im Wege der gesetzlichen Regelung getroffen werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist die Möglichkeit ausgeschlossen, Ausländern gegenüber im Preßrecht von § 10 II 17 ALR. Gebrauch zu machen[17]). Der Ausländer kann in gleicher Weise seine

---

[15]) Vgl. hierüber Anschütz, Art. 118, Bemerkung 5; Hellwig-Nipp., II, S. 56 ff.

[16]) Die Gleichstellung der In- und Ausländer im Preßgesetz ergibt sich aus §§ 1, 4, Abs. 2, 8, Preßgesetz. Vgl. darüber Isay, S. 332, Lohmann, S. 61; Hirschfeldt, S. 135; Beutner, S. 84; Hientzsch, S. 83.

[17]) Wohl aber ist es der Polizei nicht verwehrt, einen Ausländer auszuweisen, weil er sich durch die Ausübung der ihm zuerkannten Preßfreiheit lästig gemacht hat. Darin liegt kein Widerspruch gegenüber der Einräumung der Freiheit. Der Staat will auf die Befugnis, Ausländer, die sich als lästig erweisen, auszuweisen, nicht verzichten. Die Freiheiten, die er ihnen gewährt, schränken daher die Ausweisungsbefugnis nicht ein, sondern gelten nur so lange, als von dieser nicht Gebrauch gemacht ist. Der Ausländer ist zum Staat nur durch die Aufenthaltsnahme in Beziehung getreten. Hat er den Aufenthalt verwirkt, so fallen auch seine durch diesen begründeten Rechte fort. Vgl. Isay, S. 213, Anm. 1, 215.

Meinung frei äußern und verbreiten wie der Inländer [18]). Im Gegensatz zu ausländischen Rechten, die für den verantwortlichen Redakteur periodischer Druckschriften Staatsangehörigkeit fordern [19]), verlangt das Preßgesetz für diesen nur Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland [20]). Das Preßgesetz kennt keine Beschränkung im Gebrauch von Sprachen. Man wird daher annehmen müssen [21]), daß der Gebrauch einer fremden Sprache niemals zu einem Vorgehen aus § 10 II 17 ALR. berechtigen kann. Eine Präventivzensur, wie sie in § 14 Preßgesetz für ausländische periodische Druckschriften ausgesprochen ist, ist nur für im Ausland erschienene zulässig, da für die im Inland erschienenen das Preßgesetz gilt, und dieses nur eine Repressivzensur zuläßt [22]). Selbstverständlich ist, daß die Ausländer mit den gleichen Rechten auch die gleichen Pflichten treffen. Sie müssen also Inserate der Behörden aufnehmen [23]), Freiexemplare an Bibliotheken abführen [24]), Berichtigungen im Sinne von § 11 des Preßgesetzes veröffentlichen usw.

Die Freiheit der Herstellung und Verbreitung von Preßerzeugnissen kann in verschiedener Weise betätigt werden. Für sie gelten die Grundsätze der allgemeinen Gewerbefreiheit. Außerdem greifen auch verschiedene besondere Bestimmungen aus der GO. Platz. Insbesondere § 14, Abs. 2, GO., wonach auch Ausländer der Verwaltungsbehörde Anzeige von der Eröffnung des Betriebes zu machen haben. § 43 GO. knüpft die gewerbsmäßige Verbreitung von Schriften auf öffentlichen Plätzen an die Lösung einer Legitimationskarte, die aber nur in bestimmten auch die Staatsangehörigkeit treffenden Fällen den Ausländern versagt werden darf. § 56, Abs. 2, Z. 12, und Abs. 3, GO.. unterwerfen den An- und Verkauf von Preßerzeugnissen im Umherziehen großen Beschränkungen. Der zuständigen Verwaltungsbehörde ist ein Verzeichnis der zum Vertrieb bestimmten Druckschriften einzureichen. Die Genehmigung zum Verkauf

---

[18]) Vgl. darüber v. Frisch, S. 349; Kroeger, S. 24 f.
[19]) Z. B. das lettländische Preßgesetz vom 12. II. 1924 (vgl. Kroeger, S. 25).
[20]) § 8 des Preßgesetzes; Lohmann, S. 61.
[21]) Beutner, S. 86; Isay, S. 332; Boltze, S. 31.
[22]) A. Zorn, S. 66; Hirschfeldt, S. 135.
[23]) § 10 des Preßgesetzes.
[24]) § 30 des Preßgesetzes.

von Büchern ist zu versagen, wenn gewisse Erfordernisse nicht erfüllt werden; insbesondere wenn sie den deutschen Behörden in sittlicher, politischer oder religiöser Beziehung als anstoßerregend erschienen [25]).

2. Die Religions- und Kultusfreiheit.

In gewissem Zusammenhang mit dem Recht der freien Meinungsäußerung des Art. 118 steht die in Art. 135 ff. im Rahmen der allgemeinen Gesetze gewährleistete Religionsfreiheit [26]). Diese ist allen Bewohnern des Reiches zugesagt und wird unbestritten auch den Ausländern zugestanden [27]). Sie schließt drei einzelne Freiheitsrechte in sich:

1. Die in Art. 135, Satz 1, geregelte Bekenntnisfreiheit (Glaubens- und Gewissensfreiheit).

2. Die in Art. 135, Satz 2, verbürgte Kultusfreiheit.

3. Die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften [28]).

Durch die in Art. 135 gewährleisteten Freiheiten werden alle staatlichen Anordnungen, in welcher Form auch immer sie ergehen (Verordnungen, Gesetze usw.), die den Bewohnern des Reiches vorschreiben, etwas zu glauben oder nicht zu glauben, diesen Glauben zu betätigen oder nicht zu betätigen, verboten. Die Freiheiten des Art. 135 gelten im Rahmen der allgemeinen Gesetze (Art. 135, Abs. 3), d. h. Spezialgesetze, die sich

---

[25]) Zorn, S. 64 ff.

[26]) Thoma, S. 216; Hubrich, S. 228; Jellinek, Menschenrechte, S. 61; Anschütz, Art. 135, Bemerkung 4.

[27]) Anschütz, Art. 135, Bemerkung 2; Giese, Art. 135, Bemerkung 1; Isay, S. 179; Hientzsch, S. 80; Thoma, S. 198; Jellinek, S. 162; Hubrich, S. 228; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht; Mirbt-Nipp., II., S. 327; Poetzsch-Heffter, Art. 135, Bemerkung 1. A. M. Friedrichs, Ausland, Ausländer (HdR., Bd. 1, S. 419), der einen Eingriff in die Religionsfreiheit der Ausländer für zulässig hält, wenn der Zweck der deutschen Gesetze es wirklich verlangt.
Die Erwähnung der Religionsfreiheit in den Staatsverträgen ist überflüssig, da sie auch ohnehin für die Ausländer gilt.

[28]) Die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften werden wir in der Darstellung des Vereins- und Versammlungsrechtes behandeln, vgl. S. 128.

gegen diese Freiheiten richten, sind unzulässig [29]). Die allgemeinen Gesetze dagegen gelten fort, und zwar auch dann, wenn sie mit dem in Art. 135 gewährleisteten Grundrecht in Widerspruch stehen. Was die Staatsgesetze als gefährlich, sittenwidrig, ordnungswidrig oder als Gefahr der Sicherheit, oder aus sonstigen Gründen verbieten, wird nicht dadurch erlaubt, daß es in Ausübung der Religionsfreiheit geschieht [30]). Es ist jedoch eine Selbstverständlichkeit, daß der Staat die Religionsfreiheit nicht durch zu weitgehende „Ordnungsgesetze" einschränken darf.

Die Bekenntnisfreiheit, die in Art. 135, Satz 1, zugesichert ist, stellt es den Bürgern vollkommen frei, ob sie eine und welche Vorstellung sie von einer göttlichen Weltordnung haben. Sie enthält darüber hinaus noch weitere Rechte, die von der Reichsverfassung teilweise in besonderen Artikeln geregelt sind [31]). So haben die Bewohner des Reiches das Recht, ihre religiösen Gedanken frei zu äußern; ein Recht, das schon in Art. 118 enthalten ist [32]). Sie dürfen sie aber auch verschweigen; ebenso wie sie dem Staat ihre religiöse Zugehörigkeit

---

[29]) Aus dem Wesen des Grundrechtes der Religionsfreiheit folgt, daß eine Auslegung des Begriffes allgemeine Gesetze, wie sie bei Art. 118 gegeben wurde, h i e r nicht möglich ist.

[30]) Hatschek, Bd. 1, S. 227; Anschütz, Art. 135, Bemerkung 6, 136, Bemerkung 1; Giese, Art. 135, Bemerkung 3, 136, Bemerkung 2; Hubrich, S. 228; Hientzsch, S. 81; Mirbt-Nipp., II, S. 330, 349 ff; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 452.

[31]) Giese, Art. 135, Bemerkung 1; Anschütz, Art. 135, Bemerkung 4; Hatschek, Bd. 1, S. 223 ff. A. M. Hofacker, S. 31 f, der solche Rechte der Bewohner des Reiches mit der Begründung ablehnt, daß die Meinungen und Glauben der Bürger nicht zu wirklichen Rechten gestaltet werden. Dies folge auch aus Art. 135, Abs. 3, nach dem beim Zusammentreffen von Religionsfreiheit und allgemeiner Rechtsordnung die Religionsfreiheit der letzteren weichen müsse. Das Recht des Art. 135 sei daher nur ein objektives Recht, das aus der Rechtsordnung folge. Dem Bürger stehe zwar das Recht zu, seine religiöse Gesinnung zu äußern oder zu verschweigen, aber nicht, weil es einen Teil der Bekenntnisfreiheit darstelle, sondern weil es ihm in den Art. 118, 124, 136 usw. besonders zugesichert sei. Der h. Mg. ist zu folgen, weil sie dem für die pr. VU. geltenden Rechtszustand entspricht. Es bestand keine Veranlassung, hievon abzuweichen. Die Ausführungen Hofackers gehen an den Problemen des Art. 135 vorbei.

[32]) In die Religionsfreiheit kann auf Grund von Art. 48 nicht eingegriffen werden, da Art. 135 nicht zu den Grundrechten gehört, die durch Art. 48 außer Kraft gesetzt werden können. (Vgl. Mirbt-Nipp., II, S. 330.)

nicht anzugeben brauchen; es sei denn, daß davon Rechte oder Pflichten abhängen (Art. 136, Abs. 3 [33]). Alle Bewohner des Reiches können ihre religiöse Überzeugung aktiv betätigen. Sie können am religiösen Unterricht teilnehmen oder nicht, ihn erteilen oder nicht, wie es ihnen paßt. (Vgl. Art. 120, 149, Abs. 2, RV.). Ferner besteht schließlich auch im Rahmen der aktiven Betätigung für jeden die Möglichkeit, seine religiöse Überzeugung im Wege der freien Meinungsäußerung (Art. 118 RV.) und in religiösen Vereinen und Versammlungen (Art. 123, 124 RV.) zu propagieren. Alle diese Rechte sind in der Religionsfreiheit inbegriffen [34]), d. h. sie würden auch bestehen, wenn nur Art. 135 vorhanden sein würde. So war es auch in Preußen [35]). Es bestand kein Anlaß, von dieser Einstellung abzugehen, um so mehr, als die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche durch die Reichsverfassung der Trennung von Staat und Kirche viel näher liegt, als die der preußischen Verfassung von 1850. Und daher auch die Tendenz dahin gehen mußte, den Bürgern hinsichtlich der Religion weitestgehende Freiheit einzuräumen. Es ist kein Interesse ersichtlich, aus dem die demokratische Republik die Religionsfreiheit weiter einschränken wollte, als die konstitutionelle Monarchie.

Die Kultusfreiheit des Art. 135, Satz 2, ist die Freiheit der Beteiligung an häuslichen oder öffentlichen Kultushandlungen und der Veranstaltung solcher. Sie darf vom Staat weder durch die Gesetzgebung, noch durch die Verwaltung irgendwie beeinträchtigt werden; noch darf er einzelne Religionsgesellschaften bevorzugen. Der Staat darf auch niemand zu einer kirchlichen Handlung oder Feierlichkeit oder zur Teilnahme an religiösen Übungen oder zur Benutzung einer religiösen Eidesform zwingen. (Art. 136, Abs. 4, RV.). Es ist ihm auch verboten, jemand gegen seinen Willen zur Teilnahme am Religionsunterricht, der nach Art. 149, Abs. 1, ordentliches Lehrfach an den konfessionellen und Simultanschulen bleibt, oder zu dessen Erteilung zu veranlassen.

---

[33]) Diese Beschränkung ist weit auszulegen. Es ist gleichgültig, welche Rechte und Pflichten in Frage stehen und wem sie zustehen. (Vgl. Anschütz, Art. 136, Bemerkung 3.)

[34]) A. M. Hofacker, vgl. vorige Seite, Anm. 31.

[35]) Vgl. Beutner, S. 69 ff; Anschütz, Kommentar, S. 183 ff; 190 ff, 212 ff, 219 ff.

(Art. 149, Abs. 2.) Er hat die Kultusfreiheit ferner gegen jede Beeinträchtigung von dritter Seite her präventiv und repressiv zu schützen [36]).

Eine unausweichliche Folgerung aus dem Grundrecht der Bekenntnisfreiheit ist die Unabhängigkeit aller bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten von dem Glaubensbekenntnis [37]). Eine staatlicherseits gewährte Glaubens- und Gewissensfreiheit ist nur dann eine vollkommene, wenn die gesamte Rechtsstellung des Einzelnen, der von dieser Freiheit Gebrauch macht, von eben diesem Gebrauch unbeeinflußt bleibt [38]). Es dürfen für denjenigen, der sich dieses Grundrechts bedient, weder nachteilige Folgen, noch Vorteile entstehen, deren Eintritt die Rechtswirkung eines religiösen Bekenntnisses oder einer sonstigen in der Religionsfreiheit liegenden Betätigung ist. Bei einer größeren oder geringeren Fähigkeit im Genuß der Rechte ist das Gewissen wegen der darin liegenden Versuchungen und Einwirkungen nicht frei.

Wenn daher die Religionsfreiheit für Ausländer gilt, so muß dieses Recht ebenfalls auf sie Anwendung finden. Dies wird auch von der Wissenschaft allgemein angenommen [39]). Die Ausländer dürfen also ebensowenig wie die Inländer im Genuß ihrer Rechte wegen ihrer religiösen Zugehörigkeit beeinträchtigt werden; noch darf diese auf ihre Zulassung zu den öffentlichen Ämtern einwirken. In der Praxis wirkt sich diese Bestimmung aber nur zum Teil aus, denn die Ausländer haben, wie wir gesehen haben, nicht einmal alle sogenannten bürgerlichen Rechte; auch ist ihre Zulassung zu den öffentlichen Ämtern nur in

---

[36]) Art. 135, Abs. 2, RV. Vgl. ferner Giese, Art. 135, Bemerkung 2; Anschütz, Art. 135, Bemerkung 5; Mirbt-Nipp II, S. 352 ff.

[37]) Vgl. Art. 136, Abs. 1 und 2 RV.

[38]) Anschütz, Art. 135, Bemerkung 4; Hubrich, S. 229, Anm. 3; Mirbt-Nipp., II, S. 331.

[39]) Thoma, S. 198 ff; Giese, Art. 136, Bemerkung 1; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 453; Mirbt-Nipp., II, S. 333. Für das Recht der pr. VU. von 1850 und auch für das RG. von 1869 betreffend die Gleichstellung der Konfessionen wurde eine andere Auffassung vertreten. Vgl. v. Frisch, S. 242, RGSt. 13, S. 298; v. Roenne-Zorn, Bd. 2, S. 19. Diese wurde von Lohmann, S. 58 f; Anschütz, Kommentar, S. 196; Boltze, S. 23; Beutner, S. 71 ff, bekämpft. Der Streit ist für das Recht der Weimarer Verfassung wegen des Wortlautes des Art. 136 und seiner Beziehung zu Art. 135 gegenstandslos. Es ist unbestritten, daß Art. 136 auch für die Ausländer gilt.

Ausnahmsfällen möglich. Außerdem ist noch zu beachten, daß Vorschriften, die den Ausländer als Angehörigen eines auswärtigen Staates treffen, als zulässig angesehen werden [40]). Man wird ohne weiteres diesen Weg wählen und wählen können, um unliebsame Ausländer wegen ihres religiösen Bekenntnisses schlechter zu stellen als die Inländer. Ein solches Vorgehen ist auf dem Wege der Gesetzgebung über ein anderes Gebiet als die Religion durchaus möglich und unanfechtbar.

3. Die Freiheit der Kunst und Wissenschaft.

Mit den Freiheitsbürgschaften der Art. 118 und 135 ist die des Art. 142, Freiheit der Kunst und Wissenschaft und ihrer Lehre, nahe verwandt [41]). Daraus ergibt sich auch, daß dieses Grundrecht ebenso wie Art. 118 und 135 RV. in den Schranken der allgemeinen Gesetze gilt, d. h. daß gegen die Freiheit der Kunst und Wissenschaft und ihrer Lehre nur allgemeine Gesetze zugelassen sind, nicht Gesetze, die sich gegen die Künste und Wissenschaften im allgemeinen oder gegen einzelne Kunst- und Wissenschaftsrichtungen als solche wenden. Als allgemeine Gesetze im Sinne des Art. 142 werden anzusehen sein alle Strafgesetze, die allgemeinen Polizeigesetze, die Gesetze über Schul- und Unterrichtswesen einschließlich derer, die sich auf den Privatunterricht in den Künsten und Wissenschaften beziehen, da Art. 142 an dem durch Art. 144, 147 RV. festgelegten Grundsatz der Aufsicht des Staates über die Schule und der Konzessionspflichtigkeit der gewerbsmäßigen Erteilung von Unterricht außerhalb der öffentlichen Schulen nichts ändern will. Schließlich sind noch die Beamtengesetze als allgemeine Gesetze zu betrachten. Bemerkt sei aber, daß die obengenannten Gesetze, so weit sie sondergesetzliche Bestimmungen enthalten, auf Art. 142 keinen Einfluß haben können.

Art. 142 gibt dem Einzelnen keine Rechte. Er ist nicht einseitig individuell als Gewährung eines persönlichen Freiheitsrechts wie Art. 118, sondern in erster Linie institutionell aufzufassen, d. h. er will die Kunst

---

[40]) Giese, Art. 136, Bemerkung 1; Hubrich, S. 229, Anm. 3; Hientzsch, S. 81; Anschütz, Kommentar, S. 225.

[41]) Anschütz, Art. 142, Bemerkung 3; Hientzsch, S. 83; Kitzinger-Nipp., II, S. 457.

und Wissenschaft vor allem als Einrichtung schützen [42]). Daraus muß aber gefolgert werden, daß in dieser Garantie auch die Unabhängigkeit der sie ausübenden Personen, insbesondere der Hochschullehrer [43]), gleichgültig ob beamtet oder nicht beamtet, hinsichtlich der einzuschlagenden Lehrmethoden und vor allem hinsichtlich des Inhalts der von dem Hochsschullehrer bei der Behandlung des Lehrgegenstandes vorzutragenden Meinung stillschweigend mitgewährleistet wird [44]).

Aus dem Wesen des Grundrechtes des Art. 142 RV. folgt, daß es auch für Ausländer gilt [45]). Es stellt es nämlich nicht auf die Person desjenigen ab, der die Kunst und Wissenschaft ausübt [46]), sondern ist eine rein sachliche Bestimmung zugunsten der freien Kunst und Wissenschaft und daher dem persönlichen Umfang nach unbegrenzt, wie etwa § 1 des Preßgesetzes. Es gilt für jeden, der die Kunst und Wissenschaft ausübt. Unabhängig davon besteht natürlich für die Verwaltungsbehörde die Möglichkeit, einen Ausländer, der sich durch seine bei der Behandlung des Lehrgegenstandes vorgetragenen Meinungen lästig erwiesen hat, des Landes zu verweisen; denn wie mehrfach dargetan, steht das Ausweisungsrecht über allen Freiheiten [47]). Die Ausweisung wäre auch dann zu-

---

[42]) Schmitt, S. 173; Anschütz, Art. 142, Bemerkung 4; Thoma-Nipp., I, S. 31. Kittzinger-Nipp., II, S. 466, läßt diese Frage dahingestellt.

[43]) Eine eingehende Darstellung dieser Frage findet sich bei Kitzinger-Nipp., II, S. 482 ff.

[44]) Anschütz, Art. 142, Bemerkung 4 (im Gegensatz zu Art. 142, Bemerkung 1, der 5. Aufl.); Rothenbücher, S. 43; Smend, Veröffentlichungen, S. 66 ff; Kitzinger-Nipp., II, S. 482 ff; Hubrich, S. 240; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 361, 501; jetzt auch Thoma-Nipp., I, S. 11, im Gegensatz zu Grundrechte und Polizeigewalt, S. 217, wo er noch die frühere Auffassung, daß der Hochschullehrer sich nur wegen der Meinungen, die er als Privatmann lehrt, auf Art. 142 berufen kann, vertrat. Diese Auffassung vertreten auch noch Giese, Art. 142, Bemerkung 2; Hientzsch, S. 84; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 503.

Ob der Satz noch weitergehende Rechte der Hochschullehrer enthält, ist bestritten. Vgl. darüber Anschütz, Art. 142, Bemerkung 4; Thoma-Nipp., I, S. 11.

[45]) Thoma, S. 198; Kitzinger-Nipp., II, S. 466.

[46]) Diese Ausführungen treffen selbstverständlich nur für nicht beamtete Hochschullehrer zu.

[47]) A. M. aber wohl zu Unrecht, wie sich aus den Ausführungen auf S. 73 der Abhandlung ergibt, Lohmann, S. 62.

lässig, wenn in dem gleichen Fall gegen Inländer kein Recht zum Einschreiten bestehen würde.

§ 9. Das Vereins- und Versammlungsrecht.

1. Nach dem Vereinsgesetz und der Reichsverfassung.

Das Vereins- und Versammlungsrecht war seit jeher den Staatsbürgern vorbehalten. Schon die französische Verfassung von 1793 zählt es zu den droits du citoyen [1]). Auch die in Art. 123 und 124 RV. gewährleistete Vereins- und Versammlungsfreiheit steht den Ausländern nicht zu. Darüber besteht im Schrifttum, wenn auch mit verschiedenen Begründungen, Einigkeit [2]). Daraus kann aber nicht gefolgert werden, daß den in Deutschland lebenden Ausländern die Vereins- und Versammlungsfreiheit schlechthin versagt ist [3]). Sie haben beide Freiheiten;

---

[1]) Vgl. Beutner, S. 26.

[2]) Anschütz, Art. 123, Bemerkung 7, ohne Begründung, denn er schreibt: „... Art. 123, 124 gewährleistet die Vereins- und Versammlungsfreiheit nur den Deutschen." Woraus er dies folgert, sagt er nicht. Auf den Wortlaut des Grundrechtes kann er diese Ansicht nach seiner bekannten Einstellung nicht stützen. Hubrich, S. 213 bis 214; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 162; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 462; Poetzsch-Heffter, Art. 123, Bemerkung 2, weil Art. 123, 124 RV. nur von den Deutschen sprechen. Isay, S. 109, 168; Kroeger, S. 23; Hientzsch, S. 89; Giese, Art. 123, Bemerkung 1, weil die Verfassung es den Ausländern nicht ausdrücklich zuerkennt. Mit Rücksicht auf den früheren Zustand hätte dies der Fall sein müssen. Dies um so mehr als die Vereins- und Versammlungsfreiheit wegen ihrer weiten Eingriffsmöglichkeiten auf die Beeinflussung in öffentlich-politischen Angelegenheiten (Parteienbildung usw.) geeignet ist, den Ausländern eine größere politische Macht einzuräumen, als sie ihnen zukommt. Daraus können dem Staat Gefahren erwachsen. Daher kann das Schweigen des Gesetzgebers im Gegensatz zu anderen Fällen nicht als Gewährung der Freiheit an die Ausländer ausgelegt werden. Ähnlich Fraustädter-Kreutzberger, S. 361; Thoma, S. 198; Delius-Nipp., II, S. 140 f; Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR., Bd. 2, S. 534).

Die Regelung in den anderen Staaten der Welt entspricht der deutschen. Die Gewährung des Vereins- und Versammlungsrechtes an die Staatsbürger geht offenbar darauf zurück, daß die Gesetzgeber sich lediglich mit dem politischen Verein befaßten, ohne dies aber auszusprechen. (Vgl. v. Frisch, S. 394.)

[3]) Isay, S. 168; Anschütz, Art. 123, Bemerkung 7; Giese, Art. 123, Bemerkung 1; Hubrich, S. 213; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 162; Stier-Somlo, Vereinsgesetz, S. 42; Vossen, Schutz der Gewerbefreiheit und der Verfassungsrechte, S. 60; Hientzsch, S 95.

denn diese folgen aus der natürlichen Handlungsfreiheit [4]). Wenn sie den Ausländern nicht hätten zustehen sollen, so hätte in irgend einem Gesetz ein ausdrückliches Verbot ausgesprochen sein müssen. Dies ist nicht der Fall. Die Ausländer sind aber in der Ausübung der Freiheiten weitergehenden Eingriffen der Verwaltung ausgesetzt als die Inländer, weil ihnen die Rechte aus Art. 123, 124 RV. nicht zustehen, und das Vereinsgesetz von 1908, das in seinen wesentlichen Bestimmungen auch heute noch gilt, Vorschriften über das Vereins- und Versammlungsrecht der Ausländer nicht aufgenommen hat [5]). Daher darf gegen sie, wenn sie von der Vereins- und Versammlungsfreiheit Gebrauch machen, über die Beschränkungen des Vereinsgesetzes hinaus jeder vereinspolizeiliche Zwang geübt werden, der zur Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nötig ist [6]). Insbesondere unterliegen

---

Anderer Meinung Arndt, S. 47, der den Ausländern im Vereinswesen überhaupt jede Rechtsstellung abspricht, da das Vereinsrecht ein staatsbürgerliches Recht ist. Beutner, S. 77; Boltze, S. 24, Anm. 4, weisen mit Recht darauf hin, daß das Vereins- und versammlungsrecht sich nicht mit der Teilnahme an der staatlichen Willensbildung befaßt. Es kann auf ihn nur indirekt einwirken. Daher ist es vom juristischen Standpunkt aus — aber nur von diesem — als staatlich indifferente Handlung, wie Lesen und Schreiben, zu bezeichnen. Die Meinung A. Zorns (S. 71), daß das Vereinsrecht ein allgemeines Menschenrecht ist, ist nicht zu billigen; sie geht zu weit.

[4]) Hientzsch, S. 95; vgl. auch die Erklärung des Staatssekretärs des Innern, abgedruckt bei A. Zorn, S. 69, Anm. 95.

[5]) Vgl. insbesondere § 1 des Vereingesetzes vom 10. IV. 1908. Hinsichtlich der Stellung der Ausländer im Vereinsrecht standen sich bei der Schaffung des RVG. zwei Ansichten gegenüber. Die einen (Stier-Somlo, S. 42; Anschütz, Kommentar, S. 521) hielten alle landesgesetzlichen Bestimmungen für aufgehoben. Da das RVG. nicht für Ausländer galt, so sollte es für diese bei den durch das RVG. für die Inländer geschaffenen Beschränkungen verbleiben. Darüber hinaus sollten sie jedem polizeilichen Zwang insbesondere aus § 10 II. 17 ALR. unterliegen. Die anderen (Laband, D. J. Z. 1908, S. 1; Lohmann, S. 67) meinten, daß die landesrechtlichen Bestimmungen über das Vereinsrecht nur für die Inländer aufgehoben sind, weil das RVG. nur für diese gilt. Für die Ausländer sollen die bisher geltenden Bestimmungen bestehen geblieben sein. Diese Ansichten sind auch für den heutigen Zustand von Bedeutung, da das RVG. in seinen wesentlichen Vorschriften noch gilt und nur diejenigen Bestimmungen weggefallen sind, die den in Art. 123, 124 RV. ausgesprochenen Rechten widersprechen.

[6]) Beutner, S. 74 f; Anschütz, Art. 123, Bemerkung 7; Kommentar, S. 518 ff; Giese, Art. 123, Bemerkung 1; Isay, S. 169; Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 162; Hubrich, S. 213; Hatschek, Ver-

sie den Beschränkungen des § 10 II 17 ALR. und § 6 des Polizeigesetzes von 1850 [7]); denn das Vereinsgesetz von 1908 gilt nach der allgemein herrschenden Ansicht [8]) wegen der in § 1 ausgesprochenen Beschränkung auf Inländer, nicht für Ausländer. Die von ihm gezogenen Grenzen für das polizeiliche Eingreifen[9]) sind für die Ausländer daher nicht zu beobachten. Voraussetzung für das Vorgehen der Polizei ist aber stets, daß die Beschränkung auch wirklich zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unumgänglich ist [10]). Die Polizei darf nicht willkürlich eingreifen [11]); denn der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung gilt auch für Ausländer, und dieser verlangt, daß Eingriffe der Verwaltungsbehörden nur auf Grund der durch ein Gesetz bestimmten Voraussetzungen erfolgen [12]) [13]).

---

waltungsrecht, S. 192; v. Frisch, S. 243 ff, 257, 347. Stier-Somlo, Kommentar, S. 42; Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR., Bd. 2, S. 534); Delius-Nipp., II, S. 141, halten Eingriffe, die über 10 II 17 ALR. hinausgehen, für zulässig. Wir können ihnen aber nicht folgen. Auch für die Ausländer ist der Staat Rechtsstaat, und daher das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung zu beachten. Die insbesondere von Stier-Somlo erwähnten weitergehenden Beschränkungen, wie Verlangen der Vorlegung einer Mitgliederliste, Auskunft über die Mitglieder usw., lassen sich auch aus § 10 II 17 ALR. rechtfertigen, aber nur in dessen Grenzen.

[7]) Auch der Aufruf der Volksbeauftragten vom 12. XI. 1918, der bestimmt, „das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keinen Beschränkungen", ist nicht so zu verstehen, daß die Ausländer nunmehr den Inländern gleichgestellt werden. Dies hätte ausdrücklich gesagt sein müssen. Art. 123, 124 RV. wollten den Ausländern das Vereinsrecht nur nicht gewähren, nicht aber versagen. Wäre es ihnen durch den Aufruf der Volksbeauftragten zugestanden worden, so hätten Art. 123, 124 es ihnen nicht genommen. (Isay, S. 108, Anm. 1; S. 109, 167; Hientzsch, S. 90; Delius im Pr. Verw.-Bl., 40, 97.)

[8]) Stier-Somlo, Kommentar, S. 42; Isay, S. 168, Anm. 1; Kroeger, S. 24; Brecht-Brauchitsch, Bd. 2, S. 214.

[9]) Insbesondere §§ 1, 2 und 15 RVG., die noch fortgelten.

[10]) Beutner, S. 79; Isay, S. 169 f; Brecht, a. a. O., S. 214.

[11]) A. M. Delius-Nipp., II, S. 141; OVG. 53, 165, die ohne Begründung behaupten, daß die Polizei Versammlungen, Vereine usw. von Ausländern ohne weiteres verbieten, auflösen und zerstreuen kann. Diese Ansicht erscheint angesichts der oben gemachten Ausführungen zu weitgehend.

[12]) Hievon ist die Befugnis, einen Ausländer, der sich durch seine — wenn auch zu duldende — Vereins- oder Versammlungstätigkeit mißliebig macht, auszuweisen, unabhängig. Vgl. hiefür auch die Ausführungen auf S. 73, der Abhandlung.

[13]) Isay, S. 171, will die durch den Aufruf der Volksbeauftragten vom 12. XI. 1918 aufgehobenen Bestimmungen des RVG.

Die Polizei kann gegen jeden ausländischen Verein vorgehen, wenn auch die Versagung der Vereinsfreiheit in erster Linie für politische Vereine gilt. Sie wird aber natürlich nicht jedem harmlosen Verein der Ausländer nachspüren, sondern ihr Ermessen hier liberal gebrauchen. Soweit es sich um politische Vereine und Versammlungen der Ausländer handelt, darf die Polizei auch vorbeugende Maßregeln ergreifen. Dies ergibt sich aus § 10 II 17 ALR., der in vollem Umfang Anwendung findet. Sie kann ferner gegen die Erteilung der Rechtsfähigkeit eines Ausländervereins Einspruch erheben, wenn dieser Verein einen politischen oder sozialpolitischen Zweck verfolgt (§ 61 BGB.). Sie kann auch veranlassen, daß einem solchen Verein die Rechtsfähigkeit entzogen wird; denn die gegenteilige Vorschrift des Art. 124, Abs. 2, RV. kommt den Ausländern nicht zustatten.

Die Ausländer haben gegen vereinspolizeiliche Verfügungen die Verwaltungsklage, wenn sie sie mit der Begründung angreifen können, die Polizei habe die Grenzen des § 10 II 17 nicht eingehalten [14]).

(§§ 3, 5, 10, 12) für die Ausländer noch fortgelten lassen, weil der Aufruf die in ihnen enthaltenen Beschränkungen nur für die Inländer beseitigt haben soll. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Abgesehen davon, daß über die Fortgeltung einiger dieser Vorschriften, wie § 3, 10, Streit besteht (vgl. darüber Giese, Art. 123, Bemerkung 2; Anschütz, Art. 124, Bemerkung 2) und § 12 RVG. bereits durch das Gesetz vom 19. IV. 1917 aufgehoben ist, ist zu sagen, daß das Vereinsgesetz vom 10. IV. 1908 grundsätzlich für Ausländer nicht galt (vgl. Lohmann, S. 65 f; Isay, S. 108; Fraustädter-Kreutzberger, S. 361) und auch heute nicht gilt; denn § 1, der das Gesetz auf die Reichsangehörigen beschränkt, ist noch in Kraft. Daher können die aufgehobenen Bestimmungen dieses Gesetzes auf Ausländer nicht direkt angewendet werden. Die Ausländer sind zwar den Bestimmungen des RVG. unterworfen, aber nicht, weil es für sie gilt, sondern weil für sie die weit schärferen Bestimmungen des Fremdenrechts, insbesondere § 10 II 17 Abwendung finden und in diesen die Beschränkungen des RVG. bereits enthalten sind. Die weggefallenen Bestimmungen des RVG. können daher nur dann für Ausländer gelten, wenn sie in den Rahmen des § 10 II 17 fallen. Vgl. hiezu auch Beutner, S. 78. 80.

[14]) Lohmann, S. 70; Hientzsch, S. 97. Weitgehender Isay, S. 173; Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR., Bd. 2, S. 535). Diese wollen den Ausländern in einigen Fällen des Vereingesetzes die Verwaltungsklage wegen Verletzung dieser Freiheiten zugestehen, weil den Ausländern in diesen Fällen ein fragmentarisches Freiheitsrecht gewährt wird. Dieser Ansicht ist nicht zu folgen, da das Vereinsgesetz für Ausländer nicht gilt,

Die Fremden sind nicht verpflichtet, sich in öffentlichen Versammlungen oder bei Vereinsveranstaltungen der deutschen Sprache zu bedienen. § 12, Abs. 1, RVG., der dies verlangte, ist durch das Gesetz vom 19. IV. 1917 aufgehoben. Der Gebrauch einer fremden Sprache ist an sich nicht geeignet, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gefährden [15]). Die Polizei darf daher eine Versammlung nicht mit der Begründung auflösen, der Gebrauch der fremden Sprache mache eine Überwachung der Versammlung unmöglich. Es ist Sache der Polizei, sich sprachkundiger Beamten zu bedienen, und nicht die Aufgabe des Versammlungsleiters, der Polizei die Befolgung ihrer Amtspflicht zu erleichtern. In Grenzbezirken mag man anders urteilen. Doch dann wird wieder die Staatsangehörigkeit des Redners gleichgültig sein [16]).

Bei gemischten Vereinen oder Versammlungen richtet sich die Frage, wann ein Verein oder eine Versammlung in- oder ausländisch ist, nach den Mitgliedern. Sind diese überwiegend Inländer, so haben wir es mit einem inländischen Verein zu tun; sonst ist es ein ausländischer [17]). Auch wenn es sich danach um einen ausländischen Verein handelt, muß die Polizei darauf bedacht sein, daß die Vereins- und Versammlungsfreiheit der beteiligten Inländer nicht beeinträchtigt wird [18]). Wenn auch die Art. 123, 124 RV. begriffsnotwendig kein Eigenrecht der Deutschen enthalten [19]), so handelt es sich doch um ein Recht, das dem Einzelnen in Verbindung mit anderen Einzelnen zusteht, und daher von diesen in Anspruch ge-

---

sondern für sie nur als Auslegung des § 10 II 17 herangezogen wird. Außerdem sind die fraglichen Bestimmungen — es handelt sich um §§ 12 Abs. 2, 6 Abs. 3 und 9 RVG. — durch den Aufruf der Volksbeauftragten aufgehoben und gelten demnach auch für Ausländer nicht. Ihrer praktischen Anwendung im Rahmen des § 10 II 17 steht natürlich nichts im Wege, aber diese erfolgt nur auf Grund von § 10 II 17 nicht des RVG.; ebenso Hientzsch, S. 98 f.

[15]) OVG. 32, 395.

[16]) Vgl. Hientzsch, S. 100; A. Zorn, S. 72.

Über die Frage der Wiedereinführung des § 12, Abs. 1, RVG. vgl. Delius-Nipp., II, S. 156. Seine Ausführung, daß diese trotz Art. 113 RV. möglich sei, ist unrichtig. Art. 113 RV. widerspricht dem ausdrücklich.

[17]) Isay, S. 174; Delius-Nipp., II, S. 141; Hientzsch, S. 101.

[18]) Anschütz, Art. 123, Bemerkung 7; Delius-Nipp., II, S. 141. A. M. Pr. Verw.-Bl. 22, 45.

[19]) Hofacker, S. 30.

nommen werden und gerügt werden kann, wenn es verletzt wird.

Wenn ein Ausländer einem inländischen Verein oder einer inländischen Versammlung beitritt oder beiwohnt, kann gegen diesen Verein oder die Versammlung nach den oben für Ausländervereine entwickelten Grundsätzen nicht vorgegangen werden, sondern nur gegen das ausländische Mitglied oder Teilnehmer, indem es entfernt wird [20]). Die Vereins- und Versammlungsfreiheit der Inländer darf durch die polizeiliche Maßnahme nicht getroffen werden. Der Verein oder die Versammlung können nicht aufgelöst werden, weil sie die Entfernung der Ausländer ablehnen [21]). Ihm dürfen aus der Tatsache, daß er ausländische Mitglieder hat, in keiner Weise Schwierigkeiten erwachsen [22]). Soweit das Vorgehen der Polizei gegen den Ausländer aber nur eine vorübergehende Störung des Vereins oder der Versammlung erforderlich macht, wird es als zulässig anzuusehen sein. Eine Bestimmung, durch die im Interesse der Vereins- oder Versammlungsfreiheit die Polizei in der Erfüllung der ihr auf anderem Gebiet obliegenden Aufgaben beschränkt wird, gibt es nicht [23]). Daher ist es der Polizei gestattet, dem Ausländer das Auftreten in dem Verein oder der Versammlung zu verbieten, und ihn daran zu hindern, wenn ein polizeilicher Eingriff nach allgemeinen Grundsätzen gerechtfertigt ist [24]).

Die Teilnahme von Ausländern an Vereinen des öffentlichen Rechtes und handelsgerichtlichen Vereinen wird hier nicht behandelt [25]).

2. Die religiöse Vereinsfreiheit.

Die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften wird in Art. 137, Abs. 2, RV. gewährleistet. Sie

---

[20]) Delius-Nipp., II, S. 141; Hientzsch, S. 102.

[21]) Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 192; Anschütz, Art. 123, Bemerkung 7; Isay, S. 175; Brecht bei Brauchitsch, Bd. 2, S. 179, 214; Stier-Somlo, Kommentar, S. 43; Vossen, S. 61 f; Beutner, S. 83 f; Lohmann, S. 70; Boltze, S. 25; A. Zorn, S. 70; Hirschfeldt, S. 137; OVG., Bd. 53, 265 (271).

[22]) Vgl. die Erklärung des Staatssekretärs Bethmann-Hollweg zum Vereinsgesetz (Kommissionsbericht, S. 7, und Plenum-Stenographenbericht, S. 4562).

[23]) Boltze, S. 26.

[24]) Brecht-Brauchitsch, a. a. O.

[25]) Vgl. hiefür Isay, S. 175 ff und Beutner, S. 80.

unterliegt keinen strengeren, überhaupt keinen anderen Beschränkungen als die Gründung anderer Gesellschaften. Da Religionsgesellschaften und religiöse Vereine nicht dasselbe sind [26]), bedeutet Art. 137, Abs. 2, keine Wiederholung der in Art. 124 RV. gewährleisteten allgemeinen Vereinsfreiheit [27]). Während aber die Rechte des Art. 124 RV. für Ausländer nicht gelten, findet Art. 137, Abs. 2, auf die Ausländer Anwendung [28]). Dies folgt daraus, daß die in diesem Artikel gewährleistete Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften ein Bestandteil der allgemeinen Religionsfreiheit ist. Diese ist aber, wie der Wortlaut des Art. 135 RV. ergibt, allen Bewohnern des Reiches zugesichert und gilt auch nach unbestrittener Ansicht für die Ausländer. Mithin darf die Polizei gegen ausländische Relegionsgesellschaften [29]) nur aus denselben Gründen vorgehen wie gegen inländische. Eine Anwendung des § 10 II 17 ALR. ist ausgeschlossen.

Zu bemerken ist aber, daß Art. 137, Abs. 2, RV. nur für Religions g e s e l l s c h a f t e n g i l t, nicht für alle religiösen Vereinigungen [30]). Dies folgt aus Wortlaut des

---

[26]) Die Religionsgesellschaft ist ein die Angehörigen eines und desselben Glaubensbekenntnisses für ein Gebiet zusammenfassender Verband zur allseitgen Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben (katholische Kirche, uniirte evangelische Landeskirche, Synagogengemeinden); der religiöse Verein dagegen setzt kein gemeinsames oder verwandtes Bekenntnis voraus. Er kann sich sowohl aus Mitgliedern e i n e r Religionsgesellschaft, als auch aus solchen verschiedener zusammensetzen (Orden, Bibelgesellschaft usw.). Vgl. Anschütz, Art. 137, Bemerkung 2; Ebers-Nipp., II, S. 373 ff.

[27]) Anschütz, Art. 137, Bemerkung 2.

[28]) Isay, S. 179; Giese, Art. 137, Bemerkung 2; Thoma, S. 198; Hientzsch, S. 103; Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR., Bd. 2, S. 535).

[29]) Es kommt nicht darauf an, ob die Religionsgesellschaften Korporationsrechte besitzen oder nicht, und ob sie zu den privilegierten Gesellschaften gehören. Art. 137, Abs. 2, Satz 1, läßt ausdrücklich die freie Bildung von Religionsgesellschaften zu. Die Tatsache, daß eine solche aus Ausländern besteht, hindert nicht, daß auch sie gemäß Art. 137, Abs. 5, Satz 2, RV. Privelegien gewährt erhalten kann. Dies folgt aus dem in Art. 135 RV. aufgestellten Grundsatz der Religionsfreiheit (vgl. Isay, S. 179 und Anm. 1).

[30]) Über den Unterschied zwischen Religionsgesellschaften und Religionsvereinen vgl. Anm. 26.

Isay, S. 179 f; Anschütz, Art. 137, Bemerkung 2; Giese, Art. 137, Bemerkung 2; Hubrich, S. 231. A. M. Hatschek, Bd. 1, S. 219 und 227. Er meint, daß unter Religionsgesellschaften nicht

Art. 137, Abs. 2, RV.. und ferner aus der Tatsache, daß in Art. 124, Abs. 1, Satz 3, RV. ausdrücklich die religiösen Vereine und Gesellschaften in das Recht des Art. 124, Abs. 1, RV. einbezogen werden. Daher unterliegen religiöse Vereine der Ausländer denselben Grundsätzen, wie deren politische und allgemeine Vereine, d. h. es gilt für sie das allgemeine Fremdenrecht, insbesondere § 10 II. 17 ALR [31]). Freilich wird zur weitgehenden Anwendung dieser Bestimmung kein Anlaß vorliegen, da auch hier nur dann eingeschritten werden kann, wenn nach pflichtgemäßem Ermessen der Polizei eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegt oder droht. Bei religiösen Vereinen wird dies unter Berücksichtigung der in Art. 135 RV. gewährleisteten Glaubens- und Gewissensfreiheit kaum der Fall sein; es sei denn, daß der religiöse Zweck nur eine Verhüllung des politischen ist.

---

mehr wie für das frühere Recht (vgl. darüber Beutner, S. 71; Anschütz. Kommentar, S. 200), die bestimmte Voraussetzungen erfüllende religiöse Vereinigung zu verstehen ist, sondern alle religiösen Vereine. Eine Begründung hiefür gibt er nicht. Warum eine Veränderung gegenüber dem früheren Recht eingetreten sein soll, ist nicht ersichtlich.

[31]) Isay, S. 180; Delius-Nipp., II, S. 143, 156. A. M. Beutner, S. 71; Hientzsch, S. 103. Nach diesen stehen die religiösen Vereine der Ausländer denen der Inländer gleich. Sie begründen dies wie folgt: § 24 RVG., der noch gilt, weil er nicht von Beschränkungen der Vereinsfreiheit spricht, läßt hinsichtlich der religiösen Vereine noch das Landesrecht maßgebend sein. Dieses hat aber in der religiösen Vereinsfreiheit die Gleichstellung von In- und Ausländern durchgeführt, u. zw. nicht nur für die Religionsgesellschaften, sondern auch für die religiösen Vereinigungen und Gesellschaften, da es nicht sagt, daß es für Ausländer nicht gilt. Nur soweit bestehende Gesetze das Gegenteil ausdrücklich anordnen, gilt das allgemeine Fremdenrecht, insbesondere § 10 II. 17 ALR. Dieser Ansicht ist nicht zu folgen. Das preußische Vereinsgesetz vom 11. III. 1850 versagt den Ausländern, wie sein Schweigen beweist, das Vereinigungsrecht und damit auch das Recht, sich zu religiösen Vereinen zusammenzuschließen. Im Gegensatz zu der an anderen Stellen der Arbeit vertretenen Ansicht ist hier anzunehmen, daß Schweigen Versagen des Rechtes bedeutet; denn das Gesetz stammt aus einer Zeit, in der der Übergang vom Polizeistaat zum Rechtsstaat vollzogen wurde. Da konnte es nur denen als zugesichert gelten, denen es ausdrücklich zugesagt war. Ein weiterer Beweis für unsere Ansicht findet sich in § 10 des preußischen Gesetzes. Dieser bestimmt, daß kirchliche Prozessionen der Ausländer keiner vorherigen behördlichen Genehmigung bedürfen. Eine solche Vorschrift wäre nicht nötig gewesen, wenn die Ausländer in der religiösen Vereinsfreiheit den Inländern gleichgestellt gewesen wären.

Zu bemerken ist noch, daß die in Art. 137, 138, 140 und 141 RV. gewährleisteten Rechte [32]) den Ausländern insoweit zustehen, als dies begrifflich möglich ist [33]). Dies folgt daraus, daß der ganze Abschnitt „Religion und Religionsgesellschaften" nach Natur, Aufbau und Zusammenhang für Ausländer gelten muß. Dafür wird insbesondere auf die Ausführungen zu Art. 135, 136 RV. hingewiesen; ferner auf die Tatsache, daß der Staat in diesem Abschnitt sein Verhältnis zur Kirche geregelt hat. Dies ist nicht national gestaltet und kann es auch nicht sein.

3. Die Koalitionsfreiheit.

Die in Art. 159 RV. gewährleistete Vereinigungsfreiheit [34]) ist ebenso wie die Freiheit des Art. 137, Abs. 2, RV. nicht in Art. 124, Abs. 1, RV. enthalten, sondern stellt ein Grundrecht eigener Art dar. Dies folgt daraus, daß die Formen, in denen sich die hier verbürgte Freiheit des Zusammenwirkens äußert, nicht Versammlungen und Vereine im Sinne von Art. 123, 124 RV. zu sein brauchen; ferner daraus, daß sich Art. 159 RV. als Schutzvorschrift nicht nur gegen die öffentliche Gewalt, sondern auch — eine den Grundrechten sonst fremde Tendenz — gegen Privatpersonen richtet [35]).

Der Wortlaut des Art. 159 RV., wonach die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen jedermann und allen Berufen zusteht, ergibt, daß auch die Ausländer sich auf ihn berufen können [36]). Ein weiterer Beweis ist auch darin zu erblicken, daß schon § 152 GO. die Vereinigungsfreiheit, soweit er sie überhaupt zusicherte, auch den

---

[32]) Vgl. hierüber im einzelnen Ebers-Nipp., II, S. 361 ff.

[33]) Art. 140 RV. kann schon seiner Natur nach nicht für Ausländer gelten.

[34]) Man nennt sie, trotzdem die RV. diesen Ausdruck nicht gebraucht, auch Koalitionsfreiheit.

[35]) Anschütz, Art. 159, Bemerkung 1; Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR., Bd. 2, S. 535).

[36]) Isay, S. 181; Giese, Art. 159, Bemerkung 1; Bitter, Handwörterbuch, Bd. 1, S. 757; Thoma, S. 198. A. M. Hientzsch, S. 104, wegen seiner grundsätzlichen Einstellung zur Geltung der Grundrechte für die Ausländer; vgl. auch RG. 111, 199; Hofmann, § 152 GO., Bemerkung 1 [S. 327], der sich dem RG. ohne Begründung anschließt.

Ausländern verbürgte [37]). Da das Ziel der Revolutionsgesetzgebung nicht die Beschränkung, sondern die Erweiterung dieser Freiheit war, ergibt sich daraus, daß die Gleichstellung der In- und Ausländer sich nunmehr nicht nur auf die in der Gewerbeordnung genannten Berufsklassen, sondern auf den ganzen Umfang der Koalitionsfreiheit bezieht. Es ist auch zu berücksichtigen, daß der Staat mit der Vereinigungsfreiheit seinen Bürgern nicht ein Grundrecht gewähren will, sondern er will einmal den Kräfteausgleich unter den Wirtschaftsgruppen erleichtern, anderseits die persönliche Freiheit gegen diese privaten Mächte schützen. Die einzelnen Berufsklassen werden begünstigt, eventuell auch benachteiligt. Die Nationalität der einzelnen Wirtschaftspersonen ist gleichgültig.

Die Ausländer dürfen sich also, gleichgültig welchen Beruf sie ausüben, vereinigen, nicht bloß „zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen", sondern darüber hinaus zur „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen". Der Verein darf nicht irgend welchen Beschränkungen unterworfen werden, weil er solche Ziele verfolgt. Behördliche Maßnahmen oder vertragliche Abreden, welche die Koalitionsfreiheit aufzuheben oder zu hindern suchen, sind auch den Ausländern gegenüber rechtswidrig (Art. 159, Abs. 2, RV.). Überschreitet ein Ausländerverein aber die Grenzen des Art. 159 RV., so kann er sich auf die Koalitionsfreiheit seiner Mitglieder nicht berufen. Er unterliegt dann denselben Beschränkungen, denen die allgemeinen Fremdenvereine ausgesetzt sind [38]).

§ 10. Die demokratisch-politischen Rechte des Einzelnen.

1. Die Gleichheit vor dem Gesetz.

Wir haben oben S. 18 dargetan, daß es einen völkerrechtlichen Satz, wonach der Staat die Ausländer den Inländern gegenüber nicht benachteiligen darf, nicht gibt. Wenn nun Art. 109, Abs. 1, der eine Gleichstellung der Deutschen vor dem Gesetz anordnet, trotz des abweichenden Wortlauts auch für die Ausländer gilt, so

[37]) Dies folgt aus der grundsätzlichen Gleichstellung von In- und Ausländern in der GO. Vgl. Isay, S. 181; Beutner, S. 75 f; Hientzsch, S. 104; A. Zorn, S. 72.

[38]) Vgl. Isay, S. 182.

ließe sich daraus ein staatsrechtlicher Satz dieses Inhalts herleiten, so daß Gesetze, die die Ausländer den Deutschen gegenüber benachteiligen, verfassungswidrig sind. Voraussetzung dafür ist aber, daß Art. 109 RV. eine bindende Schranke für den Gesetzgeber darstellt. Ist diese Vorschrift nur eine programmatische Erklärung, so würde sie die verschiedenartige Behandlung von In- und Ausländern auch dann nicht hindern können, wenn sie für Ausländer gilt. Die von uns angedeutete Voraussetzung ist Gegenstand lebhaftesten Streites in der Wissenschaft. Eine eingehende Darstellung der von den Anhängern der beiden Richtungen für und wider vorgebrachten Argumente würde den Rahmen unserer Arbeit überschreiten. Daher verweisen wir hiefür auf die eingehenden Darstellungen von ANSCHÜTZ [1]) und STIER-SOMLO [2]).

Wir schließen uns der von ANSCHÜTZ vertretenen Ansicht an, wonach Art. 109, Abs. 1, RV. lediglich eine programmatische Erklärung und keine Bindung des Gesetzgebers darstellt. Hiebei ist für uns folgende Erwägung ausschlaggebend. Das von der überwiegenden Meinung der Wissenschaft und dem geltenden Zustand der Praxis bejahte richterliche Prüfungsrecht [3]) würde im Zusammenhang mit Art. 109, Abs. 1, RV. dazu führen, daß vor den Gerichten die Rechtsgültigkeit formell korrekter, einfacher Reichsgesetze angegriffen werden könnte, mit der Behauptung, die Unterschiede, die sie zwischen verschiedenen Arten von Bürgern machen, seien willkürlich, unvernünftig oder ungerecht. Die Gerichte würden dann die Möglichkeit haben, vom Parlament erlassene Gesetze nicht zu beachten. Die Rechtsprechung wäre also der Gesetzgebung übergeordnet. Der von vielen angegriffene Parlamentsabsolutismus würde durch einen Richterabsolutismus ersetzt [4]) und damit zwangsläufig eine von niemandem gewünschte Politisierung der Justiz herbeigeführt werden. Die von einigen Anhängern der gegneri-

---

[1]) Kommentar zu RV., 10. Aufl., S. 460 ff, und Literaturverzeichnis zu Art. 109. Über die Stellung des RG. vgl Hensel, S. 26ff.

[2]) Die Gleichheit vor dem Gesetz bei Nipperdey, Bd. 1, S. 177ff, 173 und 176. Über die Frage der Geltung des Art. 109 RV. für die Ausländer vgl. insbesondere S. 162, Anm. 8.

[3]) Thoma, S. 222.

[4]) Vgl. Radbruch in JW. 1929, S. 2701 (Besprechung von Rümelin, Gleichheit vor dem Gesetz).

schen Ansicht [5]) vertretene Meinung, der Richter dürfe nur die Verletzung gewisser, äußerster Grenzen rügen und sich nicht an die Stelle der Gesetzgeber setzen, reicht nicht aus, um die hier dargestellten Bedenken zu beseitigen. Es bürgt niemand dafür, daß die Rechtsprechung diese Grenzen auch einhält.

Wir gelangen daher zu dem Ergebnis, daß Art. 109, Abs. 1 RV. Gesetzen, die den Deutschen vor dem Ausländer bevorzugen, auch dann nicht entgegenstehen würde, wenn er für die Ausländer gilt, da er nur eine programmatische Erklärung und kein bindendes Recht enthält. Aber auch wenn man Art. 109, Abs. 1, für eine bindende Schranke für den Gesetzgeber hält (TRIEPEL, STIER-SOMLO usw.), muß man seine Geltung für die Ausländer verneinen; denn die Aufnahme einer solchen Bestimmung in die Verfassung kann nur den Zweck gehabt haben, den Staatsbürgern eine besondere Sicherung zu geben. Eine andere Auslegung würde dazu führen, daß sämtliche Gesetze, die die Ausländer schlechter stellen als die Inländer, durch Art. 109, Abs. 1, RV. aufgehoben, und der Erlaß weiterer Gesetze solchen Inhalts verfassungswidrig ist. Es ist kein Grund ersichtlich, warum eine derartige Beschränkung der Gesetzgebung zugunsten der Ausländer erfolgen sollte.

Man darf aber die Ausländer nicht ungerechtfertigt ungleich behandeln. Dies entspricht dem Sinn des Rechtsstaates, wie er durch die Verfassung aufgerichtet werden soll [6]). Selbstverständlich gilt diese Gleichstellung des Fremden nur für die nicht durch die Staatsbürgerschaft bedingten Rechte und Pflichten [7]). Aber auch hinsichtlich der bürgerlichen Rechte bestehen weitgehende Ausnahmen. So bleibt die Befugnis des Staates bestehen, gewissen Ausländern den Genuß eines Rechtes nur dann zu gewähren, wenn die Gegenseitigkeit verbürgt ist [8]). Auch in allen anderen Fällen besteht die Möglichkeit, Ausnahmen für die Ausländer zu schaffen. Wie weit die

---

[5]) Erich Kaufmann, S. 19; Rümelin, a. a. O.

[6]) Rümelin, Gleichheit, S. 57, Anm. 1.

[7]) Leibholz, Gleichheit, S. 86; Aldag, Gleichheit, S. 58.

[8]) Vgl. § 12 des Gesetzes betreffend die Entschädigung für unschuldig erlittene Untersuchungshaft; § 6 der Erwerbslosenfürsorgeverordnung in Verbindung mit Art. 3 der Ausführungsanweisung; § 6 Erwerbslosenfürsorgeverordnung in Verbindung mit § 3 des Krisenfürsorgegesetzes und viele andere Gesetze.

Eigenschaft als Ausländer im einzelnen für die Begründung einer besonderen Rechtsfolge erheblich ist, läßt sich nicht für jeden Fall gleichmäßig beantworten. Dies ist von der Prüfung der bestehenden Gesetze abhängig.

Es ist allgemein anerkannt [9]), daß sich Art. 109, Abs. 2, RV. nur auf die Gleichstellung von Männern und Frauen hinsichtlich der staatsbürgerlichen Rechte erstreckt. Da die Ausländer diese unzweifelhaft nicht haben, kann ihnen auch das Recht des Art. 109, Abs. 2, nicht zustehen.

Auch Art. 109, Abs. 3 bis 6, können niemals für Ausländer gelten. Sie zielen auf eine Egalisierung des Staatsbürgertums, auf die Ausschaltung bisheriger Geburts- und Standesbesonderheiten, soweit sie rechtliche und insbesondere öffentlich-rechtliche Wirkung hatten, und schließlich auf Beseitigung des Titels- und Ordenswesens [10]). Die Natur dieser Sätze bringt es mit sich, daß sie nur auf Deutsche bezogen werden können. Eine andere Auslegung wäre sinnlos.

2. Das Petitionsrecht.

Das Petitionsrecht wie es in der Verfassung gewährleistet ist, steht in einem gewissen Gegensatz zu den übrigen Grundrechten. Während diese im allgemeinen nur einen Anspruch auf Unterlassung gewähren, wird schon mit der Ausübung des Petitionsrechtes eine positive Tätigkeit [11]) des Staates verlangt, nämlich die Entgegennahme und vorschriftsmäßige Erledigung jeder vorschriftsmäßig eingereichten Petition durch das angerufene Staatsorgan [12]). Der Petent hat also in gewisser Weise einen Einfluß auf das Tätigwerden der Staatsorgane. Da, wie an anderer Stelle hervorgehoben, Rechte, die einen direkten oder indirekten Einfluß auf die Tätigkeit oder Organisation des Staates haben, den Staatsbürgern vorbehalten sind, könnte man mit dieser Begründung zu dem Ergebnis kommen, den Ausländern stehe das Petitions-

[9]) Anschütz, Art. 109, Bemerkung 3, und die dort angeführten.

[10]) Vgl. Stier-Somlo-Nipp., I, S. 164. Stier-Somlo, Fremdenrecht und Fremdenpolizei (HdR., Bd. 2, S. 536).

[11]) Beutner, S. 90; v. Frisch, S. 338 f; Anschütz, Kommentar, S. 544 ff; Hientzsch, S. 85; Hirschfeldt, S. 138.

[12]) Giese, Grundrechte, S. 123; Hatschek, Bd. 1, S. 243; Anschütz, Kommentar, S. 545; Jellinek, System, S. 131; Hüfner-Nipp., II, S. 179.

recht nicht zu. Theorie und Praxis sind aber nicht immer so verfahren. Während die ersten Verfassungen das Petitionsrecht noch als staatsbürgerliches Recht ansahen,[13]) wurde es später als bürgerliches Recht[14]), sogar als Menschenrecht betrachtet[15]), und auch in Verfassungen mit „nationalen Grundrechten" jedermann, also auch den Ausländern[16]) zugesprochen.

Die Betrachtung des Petitionsrechtes als bürgerliches Recht setzte sich auch im Laufe der Zeit in der Wissenschaft durch. Jedenfalls wurde das Petitionsrecht in Preußen von der Wissenschaft als solches angesehen. Dies ist zuerst mit voller Klarheit von ANSCHÜTZ[17]) ausgesprochen worden, der das Petitionsrecht für ein subjektives Recht, das den Anspruch auf Annahme und vorschriftsmäßige Erledigung der Petition verbriefe, erklärt. Da hinsichtlich der bürgerlichen Rechte aber grundsätzliche Gleichstellung von In- und Ausländern bestehe, sofern das Gesetz nichts anderes bestimme, stehe das Petitionsrecht auch den Ausländern zu. Im gleichen Sinne verfuhr auch die Praxis. Der Landtag behandelte Petitionen von Ausländern wie solche von Inländern. Er ließ sogar Petitionen von Ausländern, die nicht in Preußen oder Deutschland, sondern im Ausland wohnten, zu, Dies geschah mit der Begründung, daß weder Art. 32 pr. VU. noch ein anderes Gesetz die Annahme ausländischer Petitionen verbieten[18]). Diese Praxis wird auch im geltenden Reichsrecht befolgt. Ein Teil der in der Wissen-

[13]) Vgl. die französische Verfassung von 1793, die es zu den droits du citoyen zählte (Beutner, S. 26).

[14]) Bürgerliche Rechte in diesem Sinne sind alle subjektiven, privaten und öffentlichen Rechte mit Ausnahme der staatsbürgerlichen oder politischen. Mithin auch die Grund- und Freiheitsrechte der konstitutionellen Tradition, da diese mit dem Kreis der staatsbürgerlichen Rechte nichts zu tun haben (Anschütz, Kommentar, S. 100 f; A. Zorn, S. 53; Mirbt-Nipp., II, S. 333; Bredt, S. 263 ff; Hirschfeldt, S. 35).

[15]) Zuerst in der französischen Verfassung von 1799, Art. 83.

[16]) Die Wissenschaft betrachtete das Petitionsrecht vielfach sogar als „natürliches" Recht von ähnlichem Inhalt, wie das Recht, Briefe zu schreiben oder Lieder zu singen (vgl. Laband, S. 305, Bemerkung 1); weitere Literatur hiefür bei Anschütz, Kommentar, S. 544.

[17]) Kommentar zur pr. VU., S. 544. Vgl. auch RGSt., Bd. 22, S. 295.

[18]) Loening, S. 1 ff; v. Frisch, S. 341 f; Anschütz, Kommentar. S 547 f; A. Zorn, S. 94; Bornhak, Staatsrecht, Bd. 1, S. 277; Arndt, Pr. VU., S. 159.

schaft vertretenen Meinungen [19]) bejaht die Anwendung des Art. 126 auf Ausländer mit der gleichen Begründung wie es für Art. 32 pr. VU. geschah. Der Rechtszustand soll derselbe sein, da es auch jetzt keine gesetzlichen Bestimmungen gibt, die Petitionen von Ausländern und ihre Erledigung verbieten. Auch das Parlament nimmt, entsprechend dem früheren Zustand, Petitionen von Ausländern entgegen und verhandelt sie. Demgegenüber wird von beachtlicher Seite [20]) die Meinung vertreten, daß das Petitionsrecht ein staatsbürgerliches und kein bürgerliches Recht ist. Adressat der Petitionen ist das Parlament. Dieses repräsentiert nur die Staatsangehörigen. Es hat demgemäß nur deren Interesse zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich die Beschränkung des Art. 126 auf die Deutschen entsprechend seinem Wortlaut. „Der deutsche Staat will zumindest in erster Linie von dem durch dauernde Fühlungsmöglichkeiten herzustellenden integrierenden Verständnis seiner eigenen Angehörigen getragen sein“ [21]). Der Ausländer kann sich zwar nach der herrschenden Parlamentspraxis an das Parlament mit seinen Petitionen wenden. Dieses wird sich auch im allgemeinen mit ihnen befassen, sogar, wenn es sich um Ausländer handelt, die nicht in Deutschland wohnen [22]); ein Recht auf Annahme oder Behandlung der Petitionen hat der Ausländer aber nicht.

Der Ansicht, daß das Petitionsrecht des Art. 126 RV. ein staatsbürgerliches Recht ist und daher die Ausländer daraus für sich keine Rechte ableiten können, ist zuzustimmen. Der Zustand unter der preußischen Ver-

---

[19]) Anschütz, Art. 126, Bemerkung 2; Giese, Art. 126, Bemerkung 1; Hatschek, Bd. 1, S. 243, 248; Hüfner-Nipp., II, S. 177, der aber S. 180 und 192 das Petitionsrecht für einen öffentlich-rechtlichen Anspruch jedes Deutschen gegenüber der Volksvertretung auf Gerechtigkeit bezeichnet.

[20]) Schmitt, S. 169; Smend, S. 165, Anm. 1; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 473; auch Hüfner-Nipp., II, S. 180, allerdings nur mit Rücksicht auf den Wortlaut des Art. 126; vgl. auch Anm. 19.

[21]) So: Smend, S. 165, Anm. 1. Thoma, S. 198 f; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 472; Hubrich, S. 216; Hüfner-Nipp., II, S. 180, gelangen zu dem gleichen Ergebnis. Allerdings nur, weil Art. 126 von den Deutschen spricht. Er würde also nach ihnen für die Ausländer auch dann nicht gelten, wenn er ein bürgerliches Recht ist.

[22]) Hubrich, S. 216; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 472; Bornhak, Staatsrecht, Bd. 1, S. 294.

fassung von 1850 mag vielleicht eher für die Ansicht von ANSCHÜTZ sprechen. Es ist aber zu berücksichtigen, daß die Grundrechte der Weimarer Verfassung anders zu betrachten sind, als die der preußischen Verfassung von 1850. Die Auffassung des Petitionsrechtes als bürgerliches Recht war mit Rücksicht auf den Wortlaut des Art. 32 pr. VU.[23]) möglich. Er führte dazu, daß ANSCHÜTZ eine Verpflichtung des Landtages zur Entgegennahme und Erledigung von Petitionen nur insoweit anerkannte, als er sie sich durch die Geschäftsordnung auferlegte[24]), so daß der Landtag es letzten Endes in der Hand hatte, den Umfang des Petitionsrechtes zu bestimmen. Das Petitionsrecht der Preußen konnte daher nicht in der Ausübung einer staatlichen Funktion, sondern in der Betätigung der persönlichen Freiheit bestehen. Als solche ließ es sich In- und Ausländern gleichermaßen zusprechen.

ANSCHÜTZ und seine Anhänger machen für die Reichsverfassung den Fehler, daß sie die für die preußische Verfassung geltenden Verhältnisse einfach auf die Reichsverfassung übertragen. Sie übersehen dabei, daß Art. 126 RV. im Gegensatz zu Art. 32 pr. VU. auch ausdrücklich das Recht gibt, sich an die Volksvertretung zu wenden. Es steht nicht mehr in deren Belieben, eine entsprechende Verpflichtung in die Geschäftsordnung aufzunehmen. Da die Grundrechte der Weimarer Verfassung als Rechtsätze anzusehen sind, müssen wir aus Art. 126 RV. weitergehend auch die Pflicht des Parlaments entnehmen, die Petitionen anzunehmen und zu behandeln[25]). Die Tatsache, daß eine solche Verpflichtung besteht, zwingt dazu, im Gegensatz zu früher, das

---

[23]) „Das Petitionsrecht steht allen Preußen zu."

[24]) Anschütz, Kommentar, S. 546; ebenso Hirschfeldt, S. 139; Loening, S. 31. A. M. Beutner, S. 24, da er das Petitionsrecht als Staatsbürgerrecht auffaßt.

[25]) Im Ergebnis ebenso Hatschek, Bd. 1, S. 245; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 473. A. M. Hientzsch, S. 85 ff, der eine solche Verpflichtung entsprechend dem früheren preußischen Recht nur in den Geschäftsordnungen der Volksvertretung finden will. Der Wortlaut und der Zweck des Art. 126 RV. sprechen gegen diese Auffassung. Art. 126 RV. ist geschaffen worden, um eine dauernde enge Fühlung zwischen dem Staat und dem Einzelnen zu ermöglichen. Dies wäre ausgeschlossen, wenn es im Ermessen des Parlaments und der Behörden stände, ob sie die Petition behandeln wollen oder nicht.

Petitionsrecht für ein Recht der Staatsbürger zu halten. Es wird niemals in der Absicht des Verfassungsgesetzgebers gelegen haben, einem deutschen Parlament, das die deutschen Staatsangehörigen repräsentiert, Verpflichtungen zugunsten von Ausländern aufzuerlegen. Die Vorschrift des Art. 126 RV. ist nur im Interesse der Deutschen ergangen und kann daher nur diesen zugute kommen [26]).

Damit ist natürlich nicht gesagt, daß Ausländer nicht petitionieren dürfen, oder daß das Parlament Petitionen von Ausländern nicht annehmen und behandeln darf. Dies ist weder in Art. 126 RV. noch in einem anderen Gesetz verboten und daher auch nicht als unzulässig anzusehen [27]). Es besteht aber für das Parlament keine Verpflichtung, Petitionen von Ausländern, gleichgültig ob sie im In- oder Ausland wohnen, anzunehmen oder zu behandeln. Daher wird kein Grundrecht verletzt, wenn dies nicht geschieht. Lehnt das Parlament die Petition ab, so kann der Ausländer versuchen, durch seinen Heimatstaat auf völkerrechtlichem Wege im Sinne der Erledigung seiner Angelegenheit einzuwirken, wenn sich dazu eine Handhabe bietet.

Die bisherigen Ausführungen betreffen nur Petitionen von Ausländern an das Parlament. Die Verwaltungsbehörden haben Petitionen von In- und Ausländern in gleicher Weise zu erledigen. Zwar können sich die Ausländer aus den von uns vorstehend ausgeführten Gründen dafür nicht auf Art. 126 RV. berufen. Aus der Tatsache aber, daß auch ihnen das Beschwerde- und Klagerecht des Verwaltungsstreitverfahrens zusteht, folgt, daß die Verwaltungsbehörden ihre Beschwerden und Klagen beachten müssen. Eine andere Auslegung müßte dazu führen, den Ausländern die ihnen anerkanntermaßen [28]) zustehenden Rechtsmittel des LVG. zu versagen. Für Preußen läßt sich das Recht der Ausländer auf Annahme

---

[26]) Zu demselben Ergebnis, aber mit etwas anderer Begründung, kommt auch Hientzsch, S. 87 f. In gewissem Sinne auch Hüfner-Nipp., II, S. 177, 180, 192. Für das frühere preußische Recht nahmen Beutner, S. 90, und Meyer-Anschütz, Bd. 3, S. 817, entsprechend dem Wortlaut des Art. 32 pr. VU. keinen Anspruch der Ausländer auf Erledigung ihrer Petition an, sondern nur ein Recht, sich an die Parlamente zu wenden.

[27]) Hüfner-Nipp., II, S. 180.

[28]) Vgl. Anschütz, Kommentar, S. 547; Beutner, S. 89.

und Erledigung von Petitionen durch die Verwaltungsbehörden auch noch auf § 156 II 20 ALR., der noch heute gilt, stützen [29]).

3. Das Recht der Entschädigung bei Amtspflichtverletzungen.

Art. 131 RV. [30]), der die Haftung des Staates für die von seinen Beamten in Ausübung der Amtstätigkeit angerichteten Schäden regelt, ist nach der ständigen Rechtsprechung des RG. unmittelbar anwendbares Recht [31]). Er ist an die Stelle des § 1 des Reichsgesetzes über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt vom 1. VIII. 1909 (pr. BHG.) und des Gesetzes über die Haftung des Reiches für seine Beamten vom 22. V. 1910 (RBHG.), sowie der sonstigen Bestimmungen der Landesgesetze, die die Staatshaftung für die Beamten statuieren, getreten und damit die Quelle des Entschädigungsanspruches für Amtspflichtverletzung geworden. Die Bestimmungen des pr. BHG. und des RBHG., sowie der sonstigen Landesgesetze sind durch Art. 131 RV. nicht nur soweit sie ihm widersprechen aufgehoben, sondern auch soweit sie mit ihm übereinstimmen [32]). Im übrigen aber sind sie bestehen geblieben. Da §§ 1 pr. BHG. und RBHG. unzweifelhaft auch für die Ausländer galten, folgt aus dem oben Gesagten, daß der an ihre Stelle getretene Art. 131, Abs. 1, RV. sich auch auf die Ausländer erstrecken muß [33]). Wollte man anders

---

[29]) Beutner, S. 23.

[30]) Die Bedeutung und der Inhalt von Art. 131 RV. sind hier nicht zu erörtern (vgl. darüber Brand-Nipp., II, S. 274 ff; Anschütz, Art. 131; Giese, Art. 131 und die anderen Kommentare zur RV.).

[31]) Vgl. RG. 102; 171, 193; 104, 291; 106, 36.

[32]) Anschütz, Art. 131, Bemerkung 1; Brand-Nipp., II, S. 273.

[33]) RG. 111, 378; Thoma-Nipp., I, S. 28. Im Ergebnis so: Hatschek, Bd. 1, S. 191; Brand-Nipp., II, S. 279, der als Dritten im Sinne des Art. 131 RV. jeden ansieht, dessen Interesse durch die Nichterfüllung der Amtspflicht berührt wird. Er macht also keinen Unterschied zwischen In- und Ausländern. A. M. RG. 111, 295. Diese Entscheidung enthält über die vorliegende Frage aber nur eine kurze Bemerkung und ist für sie von geringerer Bedeutung als RG. 111, 378 (vgl. Hensel, S. 13). Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 475, hält das in Art. 131 RV. verbriefte Recht für ein Staatsbürgerrecht, das nur Deutschen zustehen kann. Er gibt hiefür aber keine Begründung. Seiner Ansicht ist nicht zu folgen. Als Staatsbürgerrecht kann nur ein sol-

entscheiden, so müßte man entweder überhaupt leugnen, daß es eine Staatshaftung für die Beamten Ausländern gegenüber gibt, oder aber sagen, daß §§ 1 RBHG. und pr. BHG., die nicht ausdrücklich aufgehoben sind, für die Ausländer noch fortgelten. Beide Möglichkeiten treffen nicht zu. Der Verfassungsgesetzgeber wollte den Ausländern niemals durch die Schaffung des Art. 131, Abs. 1, RV. den Rechtschutz, den sie vorher genossen, entziehen [34]). Dies ergibt sich schon aus dem Sinn und Zweck des Art. 131 RV., der darin zu erblicken ist, die Staatshaftung für die Beamten im ganzen Reich einzuführen, da sie in einigen Ländern nicht galt. Anderseits ist auch nicht anzunehmen, daß §§ 1 RBHG. und pr. BHG., die durch Art. 131, Abs. 1, RV. aufgehoben sein sollen, gerade für die Ausländer noch bestehen. Damit würde für diese ein besonderes Recht auf einem Gebiet geschaffen werden, wo es sich durch nichts rechtfertigen läßt. Die Tatsache, daß Art. 131, Abs. 1, RV. seinen Platz unter den Grundrechten und Grundpflichten der Deutschen gefunden hat, ist hiefür nicht geeignet. Dieser Umstand erklärt nur die Entstehung der Vorschrift und ihre Aufnahme in die Verfassung. Er kann aber nicht ihre Tragweite beengen und ihr Anwendungsgebiet und Wirkung nach außen verkleinern [35]).

Durch Art. 131, Abs. 1, RV. sind aber nur die Bestimmungen des RBHG. und pr. BHG. aufgehoben, die ihm widersprechen oder mit ihm übereinstimmen. Diejenigen Bestimmungen, die durch ihn unberührt gelassen

---

ches Recht angesehen werden, mit Hilfe dessen der Bürger mittelbar oder unmittelbar auf die Organisation und Tätigkeit des Staates einwirken kann. Worin diese Einwirkung bei Art. 131, Abs. 1, RV. bestehen soll, ist nicht ersichtlich. Diese Bestimmung ist kein Staatsbürgerrecht, sondern eher ein Schutz der Bürger gegen die Übergriffe des Staates, vertreten durch seine Beamten, und muß als solcher auch für die Ausländer gelten.

[34]) Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 162, glaubt dies anscheinend, denn er verweist die Ausländer auf die bestehenden Reichs- und Landesgesetze, sowie § 839 BGB. Da die Bestimmungen der Reichs- und Landesgesetze, soweit sie mit Art. 131, Abs. 1, übereinstimmten, aufgehoben sind und damit auch die Statuierung der Staatshaftung für die Beamten auf Grund der Staatshaftungsgesetze gefallen ist, müßte man bei konsequenter Fortführung der Ansicht Jellineks zum Ergebnis kommen, daß die Rechtslage des Ausländers lediglich nach § 839 BGB. zu beurteilen ist. Das wäre ein offenbar unbilliges Ergebnis.

[35]) RG. 111, S. 378.

oder der näheren Regelung gemäß Art. 131, Abs. 2, vorbehalten sind, gelten noch fort. Daher sind die §§ 7 RBHG und pr. BHG., die den Entschädigungsanspruch des Ausländers von der Verbürgung der Gegenseitigkeit durch den Heimatstaat in einem Gesetz- oder Staatsvertrag abhängig machen, bestehen geblieben [36]), so daß sich praktisch an dem bisherigen Zustand kaum etwas geändert hat. Eine Änderung der Stellung der Ausländer ist nur insoweit eingetreten, als sich die der Inländer durch Art. 131, Abs. 1, RV. geändert hat, d. h. in den Ländern, in denen es keine Staatshaftungsgesetze gab, und die Haftung des Staates für die Beamten durch Art. 131 RV. und nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Artikels eingeführt ist [37]), sind die Ausländer genau so gestellt, wie die Inländer, da Art. 131 RV. auch für sie gilt. Allerdings läßt Art. 131, Abs. 2, RV. die Möglichkeit zu, den Ausländern den Schadenersatzanspruch durch ein Gesetz völlig zu versagen [38]). Von dieser Möglichkeit wird aber kaum Gebrauch gemacht werden. Vielmehr wird man in solchen Fällen eine Bestimmung wie § 7 RBHG. aufnehmen. So lange aber eine gesetzliche Regelung der Staatshaftung nicht vorliegt, gilt Art. 131, Abs. 1, RV. mit seiner grundsätzlichen Gleichstellung von In- und Ausländern. Da ist es völlig gleichgültig, ob die Gegenseitigkeit verbürgt ist oder nicht.

Hat der Ausländer mangels Verbürgung der Gegenseitigkeit, oder weil der Entschädigungsanspruch durch das Gesetz für ihn ausgeschlossen ist, keinen Anspruch gegen den Staat, so ist er nicht gehindert, den Beamten selbst gemäß § 839 BHG. in Anspruch zu nehmen; denn

---

[36]) In den übrigen Ländern gibt es ähnliche Bestimmungen. Vgl. darüber Isay, S. 96, Anm. 2.

Fraglich kann es sein, wie Staatenlose zu behandeln sind, da §§ 7 RBHG. und pr. BHG. nur von Angehörigen ausländischer Staaten sprechen. Daß diese ebenfalls Entschädigung bei Amtspflichtverletzung erhalten, ist unzweifelhaft, und ergibt sich aus Art. 131 RV., der wie die von ihm aufgehobenen §§ 1 RBHG. und pr. BHG., von der den Beamten einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht spricht. Soweit aber Gegenseitigkeit verlangt wird, wird der Staatenlose dem Ausländer gleichzustellen sein. Dies mag ungerecht erscheinen, da es darauf hinausläuft, ihn auf § 839 BGB. zu verweisen. Angesichts des klaren Wortlautes der Gesetze ist aber keine andere Auslegung möglich.

[37]) Brand-Nipp., II, S. 273.

[38]) Anschütz, Art. 131, Bemerkung 8; JW. 1926, 1332.

diese Bestimmung macht keinen Unterschied zwischen In- und Ausländern [39]).

§ 11. Das strafrechtliche Grundgesetz.

Art. 116 RV., der verfassungsmäßig festlegt, daß eine Handlung nur dann mit Strafe belegt werden kann, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begonnen wurde, gilt auch für Ausländer, trotzdem er es nicht ausdrücklich sagt [1]). Dies folgt daraus, daß der in Art. 116 RV. zum Ausdruck gebrachte Satz nulla poena sine lege eine Garantiebestimmung rechtsbürgerlicher Freiheit und Sicherheit enthält und damit das strafrechtliche Grundgesetz des Rechtsstaates ist [2]). Er ist geschaffen worden, um das Individuum vor der Willkür des Staates zu schützen und verbürgt daher auch durch seine Allgemeinverbindlichkeit das Prinzip der Gerechtigkeit, sowohl subjektiv im Gefühl der Staatsbürger als objektiv durch die Tat [3]).

Demgegenüber kann man nicht einwenden, daß der Ausländer durch § 2 StGB., der dasselbe Prinzip zum Ausdruck bringt wie Art. 116 RV., genügend geschützt ist. Abgesehen davon, daß eine Reihe namhafter Wissenschafter und die Rechtsprechung, wenn auch mit verschiedenen Begründungen, der Ansicht sind, daß § 2 StGB. durch Art. 116 RV. aufgehoben ist [4]), ist zu berück-

---

[39]) Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 162; Isay, S. 97.

[1]) Thoma, S. 198 f; Isay, S. 215. A. M. Hubrich, S. 207, wegen des Zusammenhanges des Art. 116 RV. mit Art. 115 und 118 RV. Worin dieser Zusammenhang bestehen soll, ist nicht ersichtlich. Die ablehnende Stellung Hubrichs kann nur aus seiner Gesamteinstellung zu unserer Frage entnommen werden. Die anderen Kommentatoren der RV., insbesondere Anschütz, Giese und Gerland-Nipp., I, behandeln diese Frage überhaupt nicht.

[2]) Gerland-Nipp., I, S. 383, 385; Schmitt, S. 180.

[3]) Der Satz des Art. 116 RV. gilt für das Strafrecht und das Verwaltungsrecht. Vgl. Anschütz, Art. 116, Bemerkung 2; Giese, Art. 116, Bemerkung 1; Poetzsch-Heffter, Art. 116, Bemerkung 2.

[4]) Liszt-Schmidt, Lehrbuch des Strafrechtes, § 18, Anm. 3, und die dort angeführten; Anschütz, Art. 116, Bemerkung 1; RGSt., Bd. 56, S. 318; Bd. 57, S. 49; Bd. 59, S. 288. Allerdings ist die Rechtsprechung des Reichsgerichtes nicht einheitlich. Vgl. RGSt., Bd. 57, S. 406; Bd. 58, S. 406, die von den oben zitierten Entscheidungen nicht unerheblich abweichen. Eine weniger weitgehende Meinung als Liszt-Schmidt nimmt Frank, Kommentar zum StGB., § 2, ein. Er vertritt die Ansicht, Art. 116 RV. gewähre bezüglich des Verbotes gesetzesloser Bestrafung dem § 2 StGB. ver-

sichtigen, daß Art. 116 RV. das strafrechtliche Grundgesetz des Rechtsstaates darstellt. Als solches ist er ebenso Strafgesetz wie alle anderen und muß daher territorial gelten, d. h. für alle Bewohner des Reiches. Auch aus der Tatsache, daß das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung für Ausländer gilt, folgt, daß Art. 116 RV. sich auf sie erstrecken muß. Der Staat ist auch den Ausländern gegenüber Rechtsstaat. Wenn irgendwo, so zeigt sich hier mit aller Deutlichkeit, daß aus der Tatsache, daß Art. 116 RV. in einem Kapitel mit der Überschrift „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" steht, keine Schlüsse in bezug auf seine Geltung für die Ausländer gezogen werden können.

§ 12. Die freie Entwicklung der fremden Volksteile.

Der praktische Wert des Art. 113 RV., der den fremden Volksteilen des Reiches freie Entwicklung und insbesondere den Gebrauch ihrer Muttersprache zusichert, ist bestritten [1]). Zu dieser Streitfrage brauchen wir aber nicht Stellung zu nehmen, da die wohl einhellige Meinung dahingeht, daß Art. 113 RV. für die Ausländer nicht gilt [2]). Für diese Auffassung spricht der Wortlaut des Artikels. Unter den Begriff „fremdsprachige Volksteile des

---

fassungsrechtliche Garantie, nehme aber zum Gebot der Strafbestimmtheit keine Stellung und lasse § 2, Abs. 1, StGB. insofern unberührt. Ähnlich Gerland-Nipp., I, S. 372 ff.

[1]) Anschütz, Art. 113, hält diese Bestimmung für eine Richtschnur für die Gesetzgebung, nicht für eine unmittelbare anzuwendende Norm. Sie spricht nämlich nur von Volksteilen. Subjektive Rechte können aber nur Menschen haben und geltend machen, nicht Volksteile. Auch ist zu berücksichtigen, daß Individualrechte gegen den Gesetzgeber undenkbar sind. Er fordert daher Ausführungsgesetze, die die fremdsprachigen Volksteile bestimmen und ihre Rechte festlegen. Ähnlich Giese, Art. 113, Bemerkung 2; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 92 f. A. M. Gerber-Nipp., I, S. 274 ff. Nach ihm hat Art. 113 RV. eine aktuelle praktische Bedeutung. Seine Wirksamkeit kann zwar durch Spezialgesetze verstärkt werden. Diese können ihn aber nicht ausführen im gewöhnlichen rechtstechnischen Sinne, sondern nur „Material" geben, an dem sich sein Wertungsgehalt bewährt. Art. 113 RV. ist nicht „rechtstechnisch", auch nicht im Sinne eines allgemein gehaltenen Gestaltungssatzes zu verstehen, sondern ein Wertungsgrundsatz und darin gerade wahrhaft Grundrecht. Ähnlich Hubrich, S. 205, der in Art. 113 RV. einen verfassungsmäßigen Anspruch des Einzelnen gewährleistet sieht.

[2]) Gerber-Nipp., I, S. 279; Bredt, S. 445; Giese, Art. 113, Bemerkung 1; Kroeger, S. 13, Anm. 2; Hubrich, S. 204.

Reiches" können nur Staatsbürger fallen [3]). Dies folgt einmal aus der Tatsache, daß bei der Weimarer Verfassung die Vermutung dafür spricht, die dort verwendeten Begriffe aus liberal-individualistischem Geiste zu deuten; Volk also nicht als Bewohner des Reiches, sondern Inbegriff der Staatsbürger aufzufassen. Ferner aus dem Begriff „Volksteile des Reiches". Volksteile des Reiches können nur Staatsbürger sein. Daher kann sich Art. 113 RV. nicht auch auf fremdsprachige Personen anderer Staatsangehörigkeit, die sich im Deutschen Reiche nicht nur vorübergehend aufhalten, beziehen. Wenn man der u. A. zu weitgehenden Auffassung GERBERS, daß Art. 113 RV. praktische Bedeutung hat (vgl. oben Anm. 1), folgt, liegt ein weiteres Argument für die Nichtgeltung des Art. 113 RV. für die Ausländer in der Tatsache, daß in den Minderheitenverträgen, die den Minderheiten vorbehaltenen Rechte auch fremden Staatsangehörigen der gleichen Volksart, die sich nur vorübergehend in den Vertragsstaaten aufhalten, zugesichert werden [4]). Eine solche Bestimmung würde nicht nötig sein, wenn Art. 113 RV. auch für die Ausländer gelten würde.

§ 13. Die übrigen Grundrechte.

Art. 110 RV., der das gemeinsame Indigenat der Deutschen feststellt, kann schon begriffsmäßig nicht für Ausländer gelten, weil er das Staatsvolk bezeichnet. Er hätte in die einleitenden allgemeinen Bestimmungen der Verfassung gehört [1]) und wurde lediglich deshalb in den Grundrechtskatalog aufgenommen, weil die Frankfurter Verfassung ihn dort untergebracht hatte.

Wie die Entstehungsgeschichte des Art. 125 RV., besonders seine bei der Beratung im Verfassungsausschuß hervorgehobene Beziehung zu den Bestimmungen über den strafrechtlichen Schutz der Wahlfreiheit (vgl. § 107

---

[3]) Über den Begriff „fremdsprachige Volksteile" vgl. Gerber-Nipp., I, S. 280 ff.

[4]) Da die obigen Ausführungen nur vom Standpunkte Gerbers gemacht sind, kann dahingestellt bleiben, ob Art. 113 RV. nun wirklich aktuelles Recht ist oder nicht.

[1]) Er wird auch an vielen Stellen schon vorweggenommen. (Vgl. Art. 1, Art. 17 RV.) Dort wird vom „Volke" und allen reichsdeutschen Männern und Frauen gesprochen, ohne daß gesagt ist, wer dazu gehört.

StGB.), ergibt [2]), handelt es sich bei Art. 125 RV. um den Schutz derjenigen, die in Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte wählen oder stimmen, d. h. um den Schutz von Wahlen zu gesetzgebenden Körperschaften, sowie das Tätigwerden der Staatsbürger bei Volksbegehren, Volksentscheid, sonstigen Volksabstimmungen (Art. 18, Abs. 3 bis 5) und der Reichspräsidentenwahl. Die Wahlen zu Krankenkassen, zu Betriebsräten genießen daher nicht den Schutz des Art. 125 RV. [3]). Daraus folgt, daß diese Bestimmung für die Ausländer nicht gelten kann; denn die Fremden können in den oben bezeichneten Angelegenheiten kein Stimmrecht ausüben [4]).

Art. 128 bis 130 RV. behandeln das Recht der Beamten. Die in Art. 128, Abs. 1, RV. den Staatsbürgern nach Maßgabe der Gesetze und entsprechend ihrer Befähigung und Leistung versprochene Zulassung zu den öffentlichen Ämtern, gilt, wie sich aus dem Wortlaut und der Natur der Bestimmung ergibt, nur für die Deutschen. Den Ausländern ist sie nicht zugesagt und kann es auch nicht sein. Ein Anrecht auf den Dienst im Staat nach Maßgabe des Art. 128, Abs. 1, RV., dessen praktische Bedeutung übrigens gering ist, können nur die Staatsbürger [5]) haben.

Die Ausländer sind aber damit nicht etwa von der Zulassung zu den öffentlichen Ämtern ausgeschlossen [6]). Der Staat hat das Recht, sie anzustellen, wenn er es will. Mit der Anstellung im öffentlichen Dienst als Beamter erwerben sie gemäß §§ 14 und 15 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. VII. 1913 durch Einbür-

---

[2]) Kaisenberg-Nipp., II, S. 164 ff.

[3]) Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 471. A. M. Anschütz, Art. 125, der die Gewährleistung der Wahlfreiheit auf alle Wahlen „in öffentlichen Angelegenheiten" beziehen will.

[4]) Wohl aber haben sie das aktive Wahlrecht zu den Betriebsräten. (Vgl. § 20 des Betriebsrätegesetzes vom 4. II. 1920); ferner das aktive Wahlrecht zu den Innungsorganisationen (vgl. §§ 91, 93 a, 95 a, 103 b GO.), sowie zu den sonstigen Berufsvertretungen, wie Handels- und Handwerkskammer (vgl. § 3 des Gesetzes über die Industrie- und Handelskammern in der Fassung vom 1. IV. 1924) und den Organen der Versicherungsträger (Vgl. arg. § 12, Abs. 1 RVO.) usw.

[5]) Schmitt, S. 169.

[6]) Brand-Nipp., II, S. 219; Giese, Art. 128, Bemerkung 1; Hientzsch, S. 82.

gerung die deutsche Staatsangehörigkeit, soweit nicht in der Anstellungs- und Bestallungsurkunde ein Vorbehalt gemacht worden ist; bei mittelbaren Staatsbeamten gelten aber Einschränkungen dieses Grundsatzes [7]).

Soweit der Ausländer hienach trotz seiner Anstellung als Beamter Ausländer geblieben ist, gelten die Art. 128 bis 130 RV. auch für ihn, denn diese Rechte sind den Beamten garantiert und nicht bloß den deutschen Beamten [8]).

Die Bedeutung des Art. 139 RV. ist bestritten. Er wird von SCHMITT [9]) als institutionelle Garantie angesehen. Andere [10]) halten ihn für eine Richtschnur für den Gesetzgeber. Dritte [11]) wieder betrachten ihn als unmittelbar geltendes Recht. Der Ansicht, daß Art. 139 RV. eine institutionelle Garantie ist, ist zu folgen. Dies ergibt sich aus seiner Entstehungsgeschichte. Er war gedacht als Schutz gegen die damals herrschenden Bestrebungen, die staatlich anerkannten Feiertage, die im wesentlichen mit den kirchlichen zusammenfallen, aufzuheben und eine Ordnung nach anderen Gesichtspunkten, wie sie etwa in Sowjetrußland besteht, einzuführen. Wenn Art. 139 RV. aber eine institutionelle Garantie darstellt, so muß er auch für die Ausländer gelten; denn nicht die Feiertage der Deutschen sind geschützt, sondern der Staat erkennt die bisher bestehenden Feiertage wieder als die seinen an. Eine solche Garantie kommt allen Bewohnern des Reiches zu.

In den Art. 143 bis 149 RV. werden mit einigen Ausnahmen (Art. 145, Satz 1; 146, Satz 3; 149, II), über die an anderer Stelle gehandelt wird, Grundsätze über Bildung und Schule aufgestellt. Grundrechte, die für die Praxis von Bedeutung sein können, lassen sich hieraus aber nicht ableiten [12]).

Art. 150 stellt die Denkmäler und die Landschaften unter den Schutz des Staates. Art. 151 bis 165 behandelt

---

[7]) Vgl. darüber Brand-Nipp., II, S. 219.

[8]) Brand-Nipp., II, S. 211 ff; Hatschek, I, S. 190 ff. Über die einzelnen Rechte der Beamten vgl. Brand-Nipp, II, S. 221 ff; Hubrich, S. 217 ff.

[9]) Verfassungslehre, S. 171.

[10]) Kaisenberg-Nipp., II, S. 431.

[11]) Anschütz, Art. 139; Giese, Art. 139.

[12]) Landé, Schule, S. 53, Anm. 101.

das Wirtschaftsleben. Sie gewährleisten eine bestimmte Wirtschaftsordnung, die insbesondere in Art. 152 bis 154 RV. zum Ausdruck kommt und auch für die Ausländer gilt, wie wir bereits an anderen Stellen ausgeführt haben. Aus denselben Gründen findet Art. 156, der von der Sozialisierung handelt, auch auf die Ausländer Anwendung, wobei aber der S. 110 erwähnte völkerrechtliche Schutz des Eigentums zu beachten ist.

Auf den Inhalt der übrigen Artikel braucht im einzelnen nicht eingegangen zu werden. Zu bemerken ist, daß Art. 155 seinem Zweck und Inhalt nach nur für Deutsche gelten kann[13]). Die zur Ausführung dieser Bestimmung ergangenen Gesetze würden sich aber auch auf Ausländer erstrecken, wenn sie nichts anderes bestimmen. Aus Art. 157, Abs. 1; 158, Abs. 1, 161, 162, 164, lassen sich keine Grundrechte ableiten, die für die Praxis von Bedeutung sein könnten. Das Reich wird durch sie verpflichtet, auf den in ihnen bezeichneten Gebieten im Sinne der Grundrechte tätig zu werden. Es entspricht nur der allgemein geltenden Auffassung, wenn es die Ausländer in den Ausführungsgesetzen, soweit nicht politische Rechte in Frage stehen, den Inländern gleichstellt. Sie haben darauf aber keinen Anspruch, weil die Verfassungsartikel ihnen keine Rechte geben. Art. 165 ist, soweit er nicht staatsbürgerliche Rechte enthält, auch auf Ausländer anwendbar. Art. 158, Abs. 2, 160, 163 und 165, soweit er staatsbürgerliche Rechte enthält, können begriffsmäßig nicht für Ausländer gelten.

Die summarische Behandlung der „übrigen Grundrechte" rechtfertigt sich, weil diese teils bisher zu keiner besonderen Bedeutung gelangt sind, teils als Grundrechte für die Praxis von keinem Wert sein können.

II. Die Grundpflichten der Ausländer.

§ 14.

1. Der Gehorsam vor dem Gesetz.

Die Weimarer Verfassung enthält neben Grundrechten auch Grundpflichten. Diese Neuerung gegenüber den bisherigen Grundrechtskatalogen erfolgte aus der mehr volkspädagogischen als juristischen Erwägung her-

[13]) Ermann, Bodenreform, läßt diese Frage offen.

aus, daß der Bürger nicht nur über seine Rechte, sondern auch über seine Pflichten unterrichtet werden soll[1]). Die Grundpflichten sind keine Menschheitspflichten im allgemeinen, sondern nur Pflichten der Staatsunterworfenen, d. h. solcher Menschen, die im Bereich der staatlichen Machtsphäre stehen[2]). Daraus folgt, daß die Grundpflichten grundsätzlich auch die im Inland lebenden Ausländer treffen können[3]).

Die oberste Pflicht des Bürgers dem Staate gegenüber, die Pflicht zum Gehorsam gegenüber dem Gesetz, ist in den Grundpflichten nicht ausdrücklich hervorgehoben. Sie wird von einigen[4]) aus Art. 163 RV. entnommen. Diese Bestimmung normiert allerdings nur die sittliche, nicht die rechtliche Pflicht jedes Deutschen unbeschadet seiner persönlichen Freiheit, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert. Da die Grundrechte und damit auch die Grundpflichten aber als Rechtssätze anzusehen sind, könnte man in ihnen bei weiter Auslegung auch eine rechtliche Grundlage für die Gehorsamspflicht sehen. Wir brauchen dies nicht näher zu prüfen; denn der Nachweis dieser Grundpflicht ist nicht erforderlich. Sie folgt aus allgemeinen Grundsätzen und auch aus jedem Gesetz. Es ist auch unbestritten, daß sie sich auf die Ausländer erstreckt.[5]) Dies folgt schon aus der Tatsache der Einreise. Der Fremde, der in das Land kommt, unterwirft sich von vornherein den in diesem Lande geltenden Gesetzen.[6]) Er hat aber nicht die sogenannte Treupflicht.[7]) Diese ist an die Staatsangehörigkeit geknüpft und besteht darin, daß der Staatsbürger alles zu unterlassen hat, was dem Staate zum Schaden gereichen kann. Sie ist gewissermaßen eine Gegenleistung des Bürgers an den Staat, für die ihm von diesem gewährten politischen

---

[1]) Thoma-Nipp., I, S. 28 f.
[2]) Schmitt, S. 175.
[3]) A. M. Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 521, der die Grundpflichten nur den Staatsangehörigen auferlegt.
[4]) Thoma-Nipp., I, S. 29.
[5]) Thoma-Nipp., I, S. 2; Hientzsch, S. 106.
[6]) A. Zorn, S. 38; Hirschfeldt, S. 146.
[7]) Diese wird von einigen auch für die Inländer geleugnet und unter den Begriff der Gehorsamspflicht gebracht. Vgl. darüber A. Zorn, S. 38 ff; Hirschfeldt, S. 145, Anm. 1; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 522.

Rechte und Schutz gegenüber dem Ausland. Da dem Ausländer diese Rechte und Wohltaten nicht erwiesen werden, kann ihm auch die Treupflicht nicht auferlegt werden.

2. Die Dingpflicht, die Wehrpflicht und die Steuerpflicht.

Da wir die Grundpflichten im Hinblick auf ihre Geltung für die Ausländer prüfen, scheiden wir von vornherein diejenigen Grundpflichten aus, die sich begriffsmäßig nicht auf sie beziehen können. Da ist in erster Reihe Art. 132 RV., der die Deutschen zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeit nach Maßgabe der Gesetze verpflichtet. Hier handelt es sich, wie ohne weiteres ersichtlich ist, um eine spezifisch staatsbürgerliche Pflicht, die nur den Inländer treffen kann [8]). Daher gilt diese Bestimmung nicht für Ausländer [9]).

Dasselbe gilt hinsichtlich der in Art. 133, Abs. 2, RV. geregelten Wehrpflicht. Ein Gesetz, das auch die Ausländer zur Wehrpflicht heranziehen würde, wäre ungültig, da ein so weitgehender Eingriff in die persönliche Freiheit des Ausländers als völkerrechtlich unzulässig anzusehen ist [10]). Hinsichtlich der Staatenlosen wurde in § 11 des Wehrgesetzes von 1913 eine andere Praxis befolgt. Die Berechtigung hiezu erscheint zweifelhaft [11]), denn die Wehrpflicht gehört zu jenen Opfern, die der Staatsangehörige dem Staat für die ihm gewährten Rechte bringt. Der Staatenlose ist aber in dieser Hinsicht genau so gestellt wie der Ausländer. Auf § 12 des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. VII. 1913 kann in diesem Zusammenhang nicht hingewiesen werden, da diese Bestimmung nach herrschender Ansicht [12]) nur für solche Ausländer galt, die mit Genehmigung des Kontingentsherrn eingestellt wurden. Auf die Staatenlosen fand sie nur insoweit Anwendung, als diese die Einbürgerung nachsuchten, da dem Dienst im Heere eine stillschweigende Einbürgerung

---

[8]) Ihr Wert kann dahingestellt bleiben. Vgl. Peters-Nipp., II, S. 291, und die dort angeführten.

[9]) Anschütz, Art. 132; Thoma, S. 199; Giese, Art. 132, Bemerkung 1; Schmidt, S. 254; Peters-Nipp., II., S. 294; Hientzsch, S. 106; Stier-Somlo, a. a. O., S. 523.

[10]) Thoma, S. 199; A. Zorn, S. 49; Hirschfeldt, S. 147.

[11]) A. M. A. Zorn, S. 49.

[12]) Falck bei Brauchitsch, Bd. 4, S. 771 f.

oder eine Pflicht zur Stellung des Antrages auf Einbürgerung nicht entsprach [13]).

In bezug auf die Verpflichtung der Ausländer zur Leistung der in Art. 133, Abs. 1, RV. vorgeschriebenen persönlichen Dienste für den Staat können Zweifel bestehen. Soweit es sich hiebei um eine organschaftliche und ehrenamtliche Tätigkeit handelt, fällt diese unter Art. 132 [14]). Unter den Diensten des Art. 133 sind aber im wesentlichen Dienste zugunsten des Gemeinwesens verstanden, d. h. etwa polizeiliche oder kommunale Pflichten, wie § 360, Ziff. 10, StGB. die Zeugenpflicht, steuerliche Auskunftspflicht [15]) usw. Diese Pflichten sind auch von den Ausländern zu erfüllen [16]).

Die in Art. 134 RV. ausgesprochene Beschränkung der öffentlichen Lasten auf die Staatsbürger ist „schief und unbedacht“ [17]). Die in Deutschland sich aufhaltenden Ausländer stehen wie von jeher in bezug auf die Pflicht zur Zahlung von Steuern und anderen Abgaben den Inländern gleich, soweit nicht das einzelne Steuergesetz ein anderes bestimmt [18]). Im übrigen hat Art. 134 bisher keine praktische Bedeutung gewonnen [19]).

[13]) OVG., 35, 423; 38, 399, 404; 41, 387, 396.

[14]) Anschütz, Art. 133, Bemerkung 1; Peters-Nipp., II, S. 300. A. M. Giese, Art. 133, Bemerkung 1, nach dem gewisse ehrenamtliche Tätigkeiten noch unter Art. 133, Abs. 1, fallen können. Insoweit spricht er von einem staatsbürgerlichen Recht.

[15]) Anschütz, Art. 133, Bemerkung 1; Giese, Art. 133, Bemerkung 1; Peters-Nipp., II., S. 300.

[16]) Hientzsch, S. 106; Hirschfeldt, S. 159; Peters-Nipp., II, S. 300, Peters leugnet aber die Geltung des Art. 133, Abs. 1, für Ausländer, da dieser keine Gesetzesvorschrift ist, sondern ein ethisches Postulat, durch das den Staatsbürgern eine moralische Pflicht auferlegt wird. Die Pflicht der Ausländer zur Erfüllung der in Art. 133, Abs. 2, vorgeschriebenen Tätigkeiten ergibt sich aus den Spezialgesetzen.

[17]) So: Thoma, S. 199. A. M. Peters-Nipp., II, S. 300, der in Art. 134 ebenso wie in Art. 133, Abs. 1, keine Gesetzesbestimmung, sondern die Auferlegung einer moralischen Pflicht sieht und die Steuerpflicht aus den allgemeinen Gesetzen ableitet.

[18]) Anschütz, Art. 134, Bemerkung 1; Giese, Art. 134, Bemerkung 2; Bühler-Nipp., II, S. 315; Kroeger, S. 34; Hientzsch, S. 106; Peters-Nipp., II, S. 300; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I, S. 525.

[19]) Vgl. Bühler-Nipp., II, S. 317.

Die Bedeutung des Art. 134 ist bestritten. Anschütz, Art. 134, hält ihn entsprechend den Worten „nach Maßgabe der Gesetze“ für eine Direktive an den Gesetzgeber. Peters-Nipp., II, S. 300, sieht ihn als Formulierung einer ethischen Pflicht an, der unmittelbare Bedeutung als geltendes Recht, niemals zukommen sollte.

3. Die Schulpflicht.

Hinsichtlich der in Art. 145 RV. als Institution [20]) garantierten allgemeinen Schulpflicht besteht Streit. Die Verwaltungspraxis und Rechtsprechung in Preußen verneint die Schulpflicht der Ausländer [21]). Preußen schließt daher mit den Heimatstaaten Staatsverträge über diese Materie ab [22]). Bayern dagegen unterwirft ausländische Kinder ohne weiteres der Schulpflicht [23]). Der Standpunkt Bayerns ist zu billigen [24]). Es ist nicht einzusehen, warum die Schulpflicht zu den spezifisch staatsbürgerlichen [25]) Pflichten gehören soll. Die Schule soll die heranwachsende Jugend geistig und körperlich ausbilden. Die Schulpflicht ist daher in erster Linie eine Kulturpflicht. Der Staat hat ein Interesse daran, daß die in seinem Gebiet sich dauernd aufhaltenden Ausländer auf einer möglichst hohen Kulturstufe stehen, da die Werte, die sie schaffen, auch ihm zugute kommen. Der Schulzwang ist schließlich auch eines der besten Mittel, die Verschmelzung der von ihm für dauernd aufgenommenen Fremden zu beschleunigen.

Preußen hat die Frage der Schulpflicht der Ausländer jetzt durch ein Gesetz geregelt. § 1, Satz 1, des Gesetzes über die Schulpflicht vom 15. XII. 1927 beschränkt diese ausdrücklich auf die preußischen und reichsangehörigen Kinder. Die Schulpflicht der ausländischen Kinder beruht auf Staatsverträgen, die teilweise formlos geschlossen und nur in den Ministerialblättern veröffentlicht werden [26]) Hiegegen läßt sich nichts einwenden, da eine anderweitige gesetzliche Regelung der Schulpflicht zulässig ist.

---

[20]) Thoma-Nipp., I, S. 31.

[21]) Anschütz, Kommentar, S. 385, 386; Poetzsch-Heffter, Art. 145, Bemerkung 3; KG. in DJZ. 29, 916 f; Landé, Schule, S. 53, Anm. 101; Hue de Grais, S. 541, Anm. 4; Bäumer, Jugendrecht. S. 241. Vgl. auch Erlaß vom 1. XII. 1924 (ZBIU., S. 323).

[22]) Z. B. mit Österreich.

[23]) Bäumer, a. a. O.; Hientzsch, S. 107.

[24]) Ebenso Isay, S. 64; Thoma, S. 199; Schmitt, S. 175; Anschütz, Art. 145, Bemerkung 3; Bitter, Handwörterbuch, Bd. 1. Teil 2, S. 757. A. M. Hubrich, S. 191; Friedrichs (HdR), S. 421. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 162; KG. in Pr. Verw.-Bl. 46, 143.

[25]) Wie z. B. Giese, Art. 145, Bemerkung 1, ohne Begründung behauptet.

[26]) Neumeyer, Intern. Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 213, Anm. 32, will solchen Übereinkommen, die Kraft absprechen, eine staatsrechtliche Grundlage für einen Eingriff in die persönliche Freiheit, wie ihn die Auferlegung des Schulzwanges bedeutet, abzugeben.

Von der von uns in der Frage der Schulpflicht der Ausländer grundsätzlich vertretenen Ansicht weichen wir auch nicht ab, weil die Entwürfe der Ausführungsgesetze zu den Schulartikeln der Reichsverfassung[27]) das in Art. 146, Abs. 3, RV. gewährleistete Recht zur Stellung eines Antrages auf Einrichtung einer Volksschule nach dem Bekenntnis oder der Weltanschauung der Erziehungsberechtigten nur den Deutschen zusprechen[28]). Die Entwürfe begründen diese Einschränkung nur damit, daß Art. 146 im zweiten Hauptteil der Reichsverfassung unter der Überschrift „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" steht. Er soll daher ein staatsbürgerliches Recht der Erziehungsberechtigten sein, das den Ausländern ohne Änderung der Grundlagen der Verfassung nicht zugestanden werden kann[29]). Wir brauchen wohl nicht mehr nachzuweisen, daß diese Begründung für die Versagung des Antragsrechtes nicht ausreicht. Sie wird auch nur gewählt sein, um den wahren Grund, nämlich den finanziellen, zu verdecken. Das Antragsrecht des Art. 146 RV. ist geeignet, dem Staat erhebliche Kosten zu verursachen. Er hat daher kein Interesse daran es weit auszulegen und beschränkt es mit jeder nur denkbaren Begründung auf das größtmögliche Minimum. Dies kann man ihm nicht verwehren. Schon deshalb nicht, weil die Deutschen in den Ländern, in denen sie eine nationale Minderheit bilden, selbst dann um Schulen in ihrer Muttersprache einen harten Kampf führen müssen, wenn sie Staatsangehörige sind. Da Deutschland den in seinem Gebiet lebenden Minoritäten dieses Recht ohne Schwierigkeit eingeräumt hat[30]), kann man von ihm nicht verlangen, daß es darüber hinaus noch für Ausländer große Kosten aufwendet.

---

[27]) § 14 des Entwurfes eines Gesetzes zur Ausführung des Art. 146, Abs. 2 RV. und über die Erteilung von Religionsunterricht in den Volksschulen von 1925, sowie § 7 des Entwurfes eines Gesetzes zur Ausführung der Art. 146, Abs. 2 und 149 RV. von 1927. Beide Entwürfe sind bei Landé, Aktenstücke zum Reichsvolksschulgesetz, abgedruckt. Vgl. S. 46 ff (50) und S. 70 ff (73).

[28]) Der Entwurf von 1925 knüpft das Antragsrecht auch bei den Deutschen an bestimmte Voraussetzungen, wie Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte usw.

[29]) Vgl. Landé, Aktenstücke, S. 60, 91. Der Entwurf von 1927 gestattet im Gegensatz zum Entwurf von 1925 Ausnahmen in besonderen Fällen. (Vgl. § 7, Abs. 4.)

[30]) Vgl. Art. 113 RV. und die beiden Entwürfe zum Reichsvolksschulgesetz.

Diese Einstellung ändert aber an der Tatsache, daß die Ausländer der allgemeinen Schulpflicht unterliegen, nichts. Während der Art. 146, Satz 3, RV. ein Recht enthält, das über die allgemeinen im heutigen Rechtsstaat den Bürgern gewährleisteten Rechte hinausgeht, ist die allgemeine Schulpflicht eine von der ganzen Welt anerkannte Kulturpflicht, die in gleicher Weise alle Bewohner des Staates trifft.

4. Die Arbeitspflicht und die übrigen Grundpflichten.

Art. 163, der in Abs. 1 die Arbeitspflicht und in Abs. 2 das Recht auf Arbeit enthält, ist nach allgemein herrschender Ansicht[31]) kein geltendes Recht. Aus Art. 163, Abs. 1, entspringt keine Pflicht zur Arbeit und aus Art. 163, Abs. 2, kein subjektives Recht auf Arbeit oder auf Gewährung des notwendigen Unterhaltes. Ein solches kann nur aus den zu seiner Ausführung erlassenen besonderen Reichsgesetzen entnommen werden[32]). Art. 163 gehört zu jenen Bestimmungen der Grundrechte, die nach Inhalt und Zweck nur für Deutsche gelten können. Es lag kein Grund vor, den Ausländern derartige Zusagen zu machen und Pflichten aufzuerlegen[33]).

Eine Darstellung des Arbeitsrechtes der Ausländer an dieser Stelle würde den Rahmen unserer Arbeit überschreiten. Wir beschränken uns daher darauf, hinzuweisen, daß für Ausländer gewisse Sonderbestimmungen bestehen[34]). Diese führen dazu, daß eine Anstellung von Ausländern als Angestellte in der Regel keinen Beschränkungen unterliegt. Ausländische Arbeiter dagegen unter Sonderrecht stehen. Ausländer haben nur dann Anspruch auf Erwerbslosen- oder Krisenfürsorge, wenn der Heimatstaat den Angehörigen des Aufenthaltsstaates eine solche gewährt[35]). Für die Staatenlosen gilt dies natürlich nicht.

---

[31]) Anschütz, Art. 163, Bemerkung 2; Giese, Art. 163. Bemerkung 1 und 2; Hatschek, Bd. 1, S. 213.

[32]) Vgl. Art. 163, Abs. 2, Satz 3, RV.; Anschütz, Art. 163, Bemerkung 3.

[33]) Thoma, S. 198.

[34]) Vgl. die bei Fraustädter-Kreutzberger, S. 233 bis 274, abgedruckten Bestimmungen und auch die Darstellung bei Isay, S. 332 ff.

[35]) Vgl. Erwerbslosenfürsorgeverordnung in Verbindung mit Art. 3 Ausführungsanweisung; § 6 Erwerbslosenfürsorgeverordnung in Verbindung mit § 2 Krisenfürsorgegesetz. (Hue de Grais, S. 833, Anm. 4.)

Sie sind ohne Einschränkung in die Erwerbslosenfürsorge aufzunehmen [36]).

Von den übrigen Grundpflichten scheidet Art. 109, Abs. 2, wie bereits S. 135 nachgewiesen, für unsere Betrachtungen aus. Ebenso haben wir festgestellt, daß Art. 120 nicht für die Ausländer gelten kann. (S. 94.) Anders verhält es sich mit Art. 153, Abs. 3, und 155, Abs. 2. Diese stehen im Abschnitt Wirtschaftsleben und gehören zu dem wirtschaftlichen Programm des Staates. Sie gelten demnach für das Staatsgebiet und damit auch für die Ausländer, soweit sie, wie etwa Art. 155, Abs. 2, RV. für sie zutreffen [37]). Die Frage, ob sie einen praktischen Wert besitzen, ist insbesondere bei Art. 153, Abs. 3, streitig [38]).

§ 15. Schlußbetrachtung.

Wir haben feststellen können, daß die früher übliche Scheidung der Rechte in bürgerliche und politische Rechte, wobei die politischen nur den Staatsbürgern und die bürgerlichen und damit alle Grundrechte auch den Ausländern zustehen, nicht geeignet ist, die Stellung der Ausländer zu dem Grundrechtskatalog abzugrenzen. Vielmehr treffen die von uns im allgemeinen Teil der vorliegenden Arbeit aufgestellten Regeln im großen und ganzen zu. Danach ist die Erstreckung der in dem Grundrechtskatalog gewährleisteten Rechte und Pflichten trotz seiner entgegenstehenden Überschrift. auf die Fremden grundsätzlich möglich, wobei im einzelnen folgendes gilt: diejenigen Verfassungsartikel, die eine Freiheit allen Bewohnern des Reiches zusichern, wie Art. 135, 136 und 137, Abs. 2, finden auch auf die Ausländer Anwendung. Hinsichtlich der übrigen Grundrechte kommt es nicht ausschlaggebend auf den Wortlaut an, sondern auf ihren sachlichen Gehalt. Soweit sie staatsbürgerliche Rechte enthalten (Art. 110, 125; in gewissem Sinne auch Art. 123, 124, 126 RV.) oder den Deutschen eine Spezialsicherung

[36]) Vgl. Erlaß vom 17. II. 1927 (RArbBl. 57).

[37]) Die Beschränkungen bei Erwerb von Grundeigentum im Art. 88 EGBGB. werden hiedurch selbstverständlich nicht berührt.

[38]) Anschütz, Art. 153, Bemerkung 16, verneint einen praktischen Wert des Art. 153, Abs. 3, RV. Er hält ihn für eine Richtschnur, von welcher der Gesetzgeber sich bei der privat- und öffentlich-rechtlichen Regelung des Privateigentums leiten lassen soll. Wolff, S. 10 bis 12, bejaht ihn.

(Art. 114, 115, 118 RV. usw.) geben, können sie ihrer Natur nach für Ausländer nicht gelten, gleichgültig, ob sie auf die Deutschen abgestellt sind (z. B. Art. 115, 118 RV.) oder nicht (z. B. Art. 114 RV.). Wenn sie aber eine Institution garantieren (z. B. Art. 119, 142, 152 bis 154, 159 RV. usw.), so ist diese in der Regel auch als den Fremden zugesichert anzusehen, soweit sich nicht aus dem Zusammenhang etwas anderes ergibt (z. B. Art. 119 bis 122 RV.). Dasselbe gilt für diejenigen Grundrechte, die den Schutz eines bestimmten Gutes, das aus dem Begriff des Rechtsstaates folgt, proklamieren (z. B. Art. 116, 117 RV.).

Die wichtigsten der in dem Grundrechtskatalog verbrieften Rechte (Unverletzlichkeit der Freiheit und der Wohnung, Recht der freien Meinungsäußerung, Vereins- und Versammlungsrecht usw.), die als Grundrechte nicht für die Ausländer gelten, stehen ihnen trotzdem zu, weil der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung für sie gilt. Natürlich fehlt diesen Rechten die besondere Verfassungskraft der Grundrechte. Soweit sie ihnen nicht in Spezialgesetzen zugesichert sind (wie z. B. die Preßfreiheit im Preßgesetz), können sie sogar durch bloße Verwaltungsverfügung beseitigt werden. Aber solange die Gesetze oder die Behörden ihnen diese Rechte zubilligen, bestehen in der Praxis keine erheblichen Unterschiede zwischen ihrer Rechtsstellung und der der Inländer. Die Gefahr, daß die in Frage stehenden Rechte ihnen genommen werden, ist mit Rücksicht auf den bereits an verschiedenen Stellen der Arbeit dargestellten Sachschutz aus Gründen der politischen Klugheit so gut wie ausgeschlossen.

Der einzige Punkt, in dem die Ausländer, abgesehen von den politischen Rechten, grundlegend schlechter gestellt sind als die Inländer, ist die Frage des Wohnrechtes. Die Stellung der Ausländer auf diesem Gebiet ist aber durch die gegenwärtige Struktur der Welt bedingt. Selbst wenn die Bestrebungen, das Fremdenrecht mondial zu regeln, Erfolg haben werden, wird sich an dem Wohnrecht der Ausländer im Aufenthaltsstaat und insbesondere an der Ausweisungsbefugnis der Staaten kaum etwas ändern. Es ist dann nur mit der allgemeinen Gewährung eines Rechtsmittels gegen die Ausweisungsverfügung zu rechnen, wie es von einigen Staaten (Holland, Brasilien) schon jetzt gegeben wird.

Verzeichnis

des in der Abhandlung hauptsächlich benutzten Schrifttums nebst den entsprechend verwendeten Abkürzungen.

ABLASS, Bruno: Des Deutschen Reiches Verfassung. Ein Handbuch für das deutsche Volk; mit einem Geleitwort von Conrad Haußmann. 2. verm. Aufl. Berlin 1920.

ALDAG: Die Gleichheit vor dem Gesetz in der Reichsverfassung. Berlin 1925.

ANSCHÜTZ, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. VIII. 1919. 10. Aufl. Berlin 1929.

— — Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. Bd. 1. Berlin 1912, zitiert: ANSCHÜTZ, Kommentar.

— — Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechtes nach preußischem Staatsrecht. 1901.

ARNDT, Adolf: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1919.

— — Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. Berlin 1907.

BÄUMER: Jugendrecht. In Recht und Staat im neuen Deutschland. Bd. 1. 1927.

BERNER: Gesetz über die Zuständigkeit, bei Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, Bd. 1. Berlin 1930.

— Landesverwaltungsgesetz, bei Brauchitsch, Verwaltungsgesetze. Bd. 1. Berlin 1930.

BEUTNER, Wilhelm: Die Rechtsstellung der Ausländer nach Titel II der preußischen Verfassungsurkunde. Tübingen 1913.

BOLTZE, Erich: Die staats- und verwaltungsrechtliche Stellung der Ausländer nach preußischem und Reichsrecht. Dissertation. Erlangen 1918.

BORNHAK, Conrad: Preußisches Staatsrecht. 3 Bde. 2. Aufl. Breslau 1911—1914.

— — Die Ausweisung fremder Staatsangehöriger vom völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Standpunkt. In der Festgabe für Dernburg vom 4. V. 1900, S. 105 ff. Berlin 1900, zitiert: BORNHAK.

BOURWIEG: Fremdenrecht. Artikel im „Staatslexikon", Herausgegeben von H. Sacher. 5. Aufl. Bd. 2, S. 254 ff. Freiburg 1927.

BOVENSIEPEN: Briefgeheimnis. Abhandlung in Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 1, S. 387 ff.

BRAND: Rechte und Pflichten der Beamten. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 210 ff.

BRECHT: Vereins- und Versammlungsrecht, bei Brauchitsch, Verwaltungsgesetze. Bd. 2. Berlin 1928.

BREDT, J.: Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.

BÜHLER, Ottmar: Gleichheit in der Lastenverteilung. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 313 ff.

BÜHLER, Ottmar: Die Reichsverfassung vom 11. VIII. 1919. Leipzig 1927, zitiert: BÜHLER.

COHN, A.: Die Auslieferungsverträge. Berlin 1908.

v. CONTA: Die Ausweisung aus dem Deutschen Reich und aus dem Staat und der Gemeinde in Preußen. Berlin 1904.

DELIUS, H.: Vereins- und Versammlungsrecht. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 138 ff.

EBERS: Religionsgesellschaften. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 361 ff.

ERMAN, Hans: Die Bodenreform in der Reichsverfassung. Berlin 1930.

FALCK: Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz, bei Brauchitsch, Verwaltungsgesetze. Bd. 4, Berlin 1926.

FLEINER, Fritz: Institutionen des Verwaltungsrechtes. 5. Aufl.. Tübingen 1920.

FLEISCHMANN: Fremdenrecht und Ausweisung. Artikel im Wörterbuch des Völkerrechtes und der Diplomatie. Bd. 1, S. 334 ff, zitiert: FLEISCHMANN-HATSCHEK-STRUPP.

FRANK, R.: Kommentar zum Strafgesetzbuch. Tübingen 1926.

FRAUSTÄDTER-KREUTZBERGER: Das deutsche Ausländerrecht. Berlin 1927.

FREYTAGH-LORINGHOVEN, Axel v.: Die Weimarer Reichsverfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

FRIEDRICHS, Karl: Ausland, Ausländer. Artikel im Handwörterbuch der Rechtswissenschaften. Bd. 1, S. 417 ff.

FRISCH, Hans v.: Das Fremdenrecht. Berlin 1910, zitiert: v. FRISCH.

— — Die Stellung der Fremden. Artikel im Handbuch der Politik. Bd. 1, S. 123 ff. 2. Aufl. Berlin 1912.

— — Fremdenrecht. Artikel im Wörterbuch des Völkerrechtes und der Diplomatie. Bd. 1, S. 330 ff.

GERLAND, Heinrich: Nulla poena sine lege. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 1, S. 368 ff.

GERBER, Hans: Minderheitenrecht. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 1, S. 269 ff.

GIESE, F.: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. VIII. 1919. 6. Aufl. Berlin 1925.

— — Die Grundrechte. Tübingen 1905.

HÄNTZSCHEL: Der Verfassungsschutz der Preßgesetze in DJZ. 1925, S. 1845.

HATSCHEK, Julius: Deutsches und preußisches Staatsrecht, 2 Bde., Berlin 1923, zitiert: HATSCHEK.

— — Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechtes. 5. und 6. verb. Aufl. Herausgegeben von Dr. Paul Kurtzig. Leipzig 1927.

— — Völkerrecht als System der rechtlich bedeutsamen Staatsakte. Leipzig 1923.

HEILBORN, Paul: System des Völkerrechtes 1896.

HEINRICHS, A.: Deutsche Niederlassungsverträge und Übernahmeabkommen. Berlin 1908.

HELFRITZ, H.: Allgemeines Staatsrecht als Einführung in das öffentliche Recht und Grundlage politischen Denkens. 2. verb. Aufl. Berlin 1928.

HELLER, Hermann: Der Begriff des Gesetzes. In „Veröffentlichungen deutscher Staatrechtslehrer", 1928, S. 99 ff, Berlin.

HELLWIG: Meinungsfreiheit und Zensur. Artikel bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 1 ff.

HENSEL, Albert: Grundrechte und Rechtsprechung in der Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben. Festgabe der juristischen Fakultäten zum 50jährigen Bestehen des Reichsgerichtes. Herausgegeben von O. Schreiber. Bd. 1, S. 1 ff. Berlin und Leipzig 1929.

HIENTZSCH, Ernst: Die Grundrechte der Ausländer nach der Reichsverfassung. Jenaer Dissertation, 1924.

HIRSCHFELDT, Leo: Die rechtliche Stellung der Ausländer im öffentlichen Recht. Dissertation, Erlangen 1915.

HOFACKER, Wilhelm: Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Stuttgart 1926.

HOFMANN: Gewerbeordnung, bei Brauchitsch, Verwaltungsgesetze. Bd. 5. Berlin 1928.

HOFFMANN, Wilhelm: Die Niederlassung und rechtliche Behandlung von Fremden, vornehmlich nach den Staatsverträgen des Deutschen Reiches. Würzburger Dissertation, 1907.

HUE DE GRAIS: Handbuch der Verfassung und Verwaltung. Herausgegeben von Karl Peters. 24. Aufl. Berlin 1927.

HUBRICH, Ed.: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Greifswald 1921.

HÜFNER: Petitionsrecht. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 176 ff.

ISAY, Ernst: Das deutsche Fremdenrecht. Berlin 1923.

JELLINEK, Georg: System der subjektiv-öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905.

— — Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. 4. Aufl., bearb. von Walter Jellinek. München 1927.

— Walter: Verwaltungsrecht. Berlin 1928.

KAISENBERG: Wahlfreiheit und Wahlgeheimnis. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 161 ff.

— Feiertagsschutz. Ebendort, S. 428 ff.

KAUFMANN, Erich: Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 RV. In „Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer". 1927. S. 1 ff. Berlin.

— Wilhelm: Die Rechtskraft des internationalen Rechtes und das Verhältnis der Staatsgesetzgebung und Staatsorgane zu denselben. 1899.

KITZINGER: Freiheit der Wissenschaft und Kunst. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 449 ff.

KLIMKE, Max: Der Grunderwerb durch Ausländer. Dissertation, Straßburg 1909.

KLUMKE: Die Stellung der unehelichen Kinder. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 107 ff.

KOETTGEN, Arnold: Freiheitsschutz und Wohnungsschutz nach der Seite der Verwaltung. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 1, S. 348 ff.
— — Grundprobleme des Wasserrechtes in „Beiträge zur Wasserwirtschaft". Jena 1923.
KRAUSE, Emil: Gelten die Grundrechte der preußischen Verfassung auch für die Nichtpreußen? Mogilno 1914.
KROEGER, Dr. Erhard: Die rechtliche Stellung der Ausländer in Lettland. Berlin 1930.
KURZMANN, Ludwig: Die Völkerrechtsnormen in den Handelsverträgen. Dissertation. Heidelberg 1907.
LABAND, Paul: Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5 Bde. 5. Aufl. 1911.
— — Deutsches Reichsstaatsrecht. 7. Aufl. 1919.
— — Der Entwurf des Reichsvereinsgesetzes. Artikel in der „Deutsche Juristenzeitung" 1908, S. 1 ff.
LANDÉ, Walter: Die Schule in der Reichsverfassung. Ein Kommentar. Berlin 1930.
— — Aktenstücke zum Reichsvolksschulgesetz. Leipzig 1928.
LAUN, Rudolf: Volk, Nation, Selbstbestimmung und nationale Minderheit, in Handbuch des deutschen Staatsrechtes. Tübingen 1929.
LEIBHOLZ: Die Gleichheit vor dem Gesetz. 1925.
LISZT, Franz: Das Völkerrecht. 12. Aufl. Herausgegeben von Fleischmann. Berlin 1925.
— Franz: Lehrbuch des deutschen Strafrechtes. Herausgegeben von R. Schmidt. Berlin 1929.
LOENING: Das Petitionsrecht der Ausländer und die Zuständigkeit des Landtages nach preußischem Verfassungsrecht, in Verwaltungsarchiv. Bd. 13, S. 1 ff.
LOEWENFELD, Erwin: Der Schutz wohlerworbener Rechte von Ausländern im Völkerrecht und in den Friedensverträgen. Berlin 1928.
LOHMANN, Friedrich: Grund- oder Freiheitsrechte der Ausländer. Kieler Dissertation, 1913.
MACK, Eugen: Grundrechte und Grundpflichten in der deutschen Reichsverfassung, besonders Art. 155 RV. Rottenburg am Neckar 1924.
MANNHEIM, H.: Freiheitsschutz und Wohnungsschutz nach der Seite der Justiz. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 1, S. 316 ff.
— — Preßrecht. Berlin 1927.
MAYER, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. 2. Bde. München 1895/96.
— — Das Staatsrecht des Königreiches Sachsen.
MEIER, Bernhard: Der Staatsangehörige und seine Rechte, insbesondere seine Vermögensrechte im System des Völkerrechtes. Jena 1927.
METTGENBERG, Wolfgang: Auslieferungsrecht, Artikel im Handwörterbuch der Rechtswissenschaften. Bd. 1, S. 442 ff.
MEYER, Georg und ANSCHÜTZ, Gerhard: Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Bd. 3. 7. Aufl. München und Leipzig 1919.
MIECK, Fritz: Die Anerkennung der Regeln des Völkerrechtes im Sinne des Art. 4 RV. Heidelberger Dissertation, 1929.

MIRBT: Glaubens- und Gewissensfreiheit. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 319 ff.

MÖSER, Guido: Der Art. 4 der Weimarer RV. und seine Bedeutung für das nationale Rechtssystem. Giessener Dissertation, 1926.

NEUMEYER, Karl: Internationales Verwaltungsrecht. Bd. 1. München 1910.

OVERBECK: Niederlassungsfreiheit und Ausweisungsrecht, 1907.

PETERS, Karl: Dienste für den Staat. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 290 ff.

POETSCH-HEFFTER, Fritz: Handkommentar zur Reichsverfassung vom 11. VIII. 1919. 3. vollst. umg. Aufl. Berlin 1928.

PREUSS, Hugo: Deutschlands republikanische Reichsverfassung. 2. erw. Aufl. Berlin 1923.

Protokolle der Nationalversammlung und des Verfassungsausausschusses. Berlin 1920.

RICHTER: Jugendwohlfahrt und Fürsorgeerziehung, bei Brauchitsch, Verwaltungsgesetze. Bd. 4. Berlin 1926.

v. ROENNE: Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 5. Aufl., bearbeitet von Phil. Zorn 1905—1906.

ROHMER: Freizügigkeit. Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 1, S. 232 ff.

ROTHENBÜCHER, Karl: Das Recht der freien Meinungsäußerung. Veröffentlichungen deutscher Staatsrechtslehrer. 1928. S. 1 ff, Berlin.

RÜMELIN, Max: Die Gleichheit vor dem Gesetz. Tübingen 1928.

SARTORIUS, Karl: Sammlung von Reichsgesetzen, staats- und verwaltungsrechtlichen Inhaltes. München 1927.

SMEND, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht. München 1928, zitiert: SMEND.

— — Das Recht der freien Meinungsäußerung. Veröffentlichungen deutscher Staatsrechtslehrer. 1928. S. 44 ff, Berlin.

SPIROPOLUS, I.: Ausweisung und Internierung feindlicher Staatsangehöriger. Leipzig 1922.

SUFFRIAN, Hans: Die Rechtsstellung der Heimatlosen. Hamburg 1925.

SCHERBER, Paul: Die rechtliche Stellung der Ausländer in Bayern. Dissertation, Erlangen 1897.

SCHMITT, Carl: Verfassungslehre. München 1928, zitiert: SCHMITT.

— — 10 Jahre RV. Artikel in der „Juristischen Wochenschrift" 1929, S. 2313.

STIER-SOMLO, Fritz: Deutsches und preußisches Reichs- und Landesstaatsrecht. Bd. 1. Berlin 1924.

— — Gleichheit vor dem Gesetz bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 1, S. 158 ff.

— — Ausweisung, Artikel im Handwörterbuch der Rechtswissenschaften. Bd. 1, S. 496 ff.

— — Fremdenrecht und Fremdenpolizei, Artikel im Handwörterbuch der Rechtswissenschaften. Bd. 2, S. 533 ff.

— — Das Reichsvereinsgesetz. Systematischer Kommentar. Stuttgart und Leipzig 1909.

STOERK: Staatsuntertanen und Fremde, in Holzendorfs Handbuch des Völkerrechtes. Bd. 2, S. 583 ff.
STRUPP, Karl: Die Rechtsstellung der Staatsangehörigen und Staatsfremden, in Handbuch des deutschen Staatsrechtes. Bd. 1, S. 274 ff. Tübingen 1929.
THOMA, Richard: Grundrechte und Polizeigewalt. Berlin 1925. In verwaltungsrechtliche Abhandlungen. Festgabe zur Feier des 50jährigen Bestehens des preußischen Oberverwaltungsgerichtes. Herausgegeben von Triepel, zitiert: THOMA.
— — Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der RV. im allgemeinen, bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 1, S. 1 ff.
TRIEPEL, Heinrich: Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig 1899.
— — Die Reichsaufsicht. Berlin 1917.
— — Die Goldbilanzverordnung. Berlin 1924.
VOSSEN, Leo: Der Schutz der Gewerbefreiheit und der Verfassungsrechte. Hannover 1910.
WALZ, G. A.: Die Bedeutung des Art. 4 RV. für das nationale Rechtssystem, in Zeitschrift für Völkerrecht. 1926, S. 165 ff.
WECK: Artikel „Ausland" in Schlegelbergers rechtsvergleichendem Handwörterbuch. Bd. 1, S. 313 ff.
WENZEL, Max: Juristische Grundprobleme. Bd. 1. Berlin 1920.
WIERUSZOWSKI: Ehe, Familie, Mutterschaft, Abhandlung bei Nipperdey, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen. Bd. 2, S. 72 ff.
WOLCKE, A.: Der Schutz des Brief- und Telegraphengeheimnisses im Post- und Telegraphenverkehr. Rostocker Dissertation, 1905.
WOLFF, Martin: Reichsverfassung und Eigentum, in Festschrift für Kahl. Tübingen 1923. S. 1 ff.
ZIELKE, Günther: Die Stellung der Ausländer nach dem bürgerlichen Recht. Hallenser Dissertation, 1905.
ZORN, Alfred: Die öffentlich-rechtliche Stellung der Ausländer im Deutschen Reich. Greifswalder Dissertation, 1916, zitiert: A. ZORN.
BITTER: Handwörterbuch der preußischen Verwaltung. 3. vollst. umgearb. Aufl. Herausgegeben von Drews und Hoffmann. Bd. 1, Teil 1 und 2. Leipzig 1928.
Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum 2. Teil der RV. in 3 Bänden. Herausgegeben von H. C. Nipperdey. Berlin 1929—1930. (Der dritte Band ist noch nicht erschienen.)
Handbuch des deutschen Staatsrechtes. Herausgegeben von G. Anschütz und R. Thoma. Tübingen 1929. (Im Erscheinen.)
Handwörterbuch der Rechtswissenschaften. Herausgegeben von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster. Berlin und Leipzig 1924.
Staatslexikon. Herausgegeben von H. Sacher. 5. Aufl. Freiburg 1927.
Wörterbuch des Völkerrechtes und der Diplomatie, begründet von Hatschek, fortgesetzt und herausgegeben von Strupp. Berlin 1924.

*

Die im übrigen herangezogenen Werke, Aufsätze und Entscheidungen der Zivil, Straf- und Verwaltungsgerichte finden sich jeweils an Ort und Stelle unter Benutzung der gebräuchlichen Abkürzungen angeführt.

Lebenslauf

Ich wurde am 8. September 1905 in Nadworna als Sohn des Verlagsbuchhändlers Benjamin Harz und seiner Ehefrau Marie geb. Singer geboren. Seit dem Jahre 1909 lebe ich in Berlin. Nach Besuch der 303. Gemeindeschule kam ich auf das Sophien-Real-Gymnasium zu Berlin, wo ich am 15. September 1925 die Reifeprüfung bestand. Ich studierte sodann sieben Semester Geschichte und Rechtswissenschaft, und zwar sechs Semester an der Universität Berlin und ein Semester an der Universität Breslau. Am 28. und 29. Juni 1929 bestand ich vor dem Prüfungsamte beim Kammergericht die erste juristische Staatsprüfung. Ich bin seit dem 31. August 1929 im Vorbereitungsdienst beschäftigt. Zurzeit befinde ich mich beim Landgericht I, Berlin. Die juristische Doktorprüfung habe ich am 8. Juli 1930 bestanden.